

Walter Schenkel

Kurt Bisang

**Wirkungen nationaler Ressourcen-
regime auf regionaler Ebene:
Fallbeispiel Wald am Gurten (BE)**

Working paper de l'IDHEAP 12/2002

UER: Politiques publiques et environnement

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the
institutional resource regimes in Switzerland

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institu-
tioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes insti-
tutionnels de ressources naturelles en Suisse

Project financed by the Swiss national science foundation

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone
Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard,
Adèle Thorens

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse

Partant du constat de l'accroissement significatif et généralisé de la consommation des ressources naturelles, le projet a pour ambition d'examiner, dans le cas de la Suisse, quels sont les types de régimes institutionnels -régimes composés de l'ensemble des droits de propriété de disposition et d'usages s'appliquant aux différentes ressources naturelles, de même que des politiques publiques d'exploitation et de protection les régulant- susceptibles de prévenir des processus de surexploitation et de dégradation de ces ressources.

Dans le cadre de ce projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), il s'agit, dans un premier temps, d'analyser les trajectoires historiques d'adaptation et de changements des régimes institutionnels des différentes ressources sur une durée d'environ un siècle (1900-2000). C'est l'objet des différents screenings.

Dans un second temps et à l'aide d'études de cas, ces transformations de (ou au sein des) régimes institutionnels sont analysées sous l'angle de leurs effets sur l'état de la ressource.

L'ambition finale de cette recherche est de comprendre les conditions d'émergence de "régimes intégrés" capables de prendre en compte un nombre croissant de groupes d'utilisateurs agissant à différents niveaux (géographiques et institutionnels) et ayant des usages de plus en plus hétérogènes et concurrents de ces différentes ressources.

Le champ empirique de la recherche porte plus particulièrement sur cinq ressources que sont: l'eau, l'air, le sol, le paysage et la forêt.

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Ausgehend von der Feststellung, dass die Konsumraten natürlicher Ressourcen weltweit stetig steigen, untersucht das Projekt, ob und welche institutionellen Regime in der Schweiz einer Übernutzung und Degradation von solchen Ressourcen entgegenwirken. Solche Regime bestehen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte) und der Gesamtheit der ressourcenspezifischen öffentlichen Nutzungs- und Schutzpolitiken.

In einem ersten Schritt zeichnen wir nach, wie sich die institutionellen Regime verschiedener Ressourcen über eine Dauer von ungefähr hundert Jahren (1900-2000) angepasst und entwickelt haben. Diese überblicksartigen historischen Analysen bilden den Inhalt der verschiedenen Screenings.

In einem zweiten Schritt werden mittels Fallstudien die Wirkungen von Veränderungen eines institutionellen Regimes auf den Zustand der Ressource evaluiert.

Mit dem Projekt soll das Verständnis dafür erhöht werden, unter welchen Bedingungen „integrierte Regime“ entstehen können: Wie kann es zu institutionellen Regimen kommen, welche die zunehmend heterogenen und konkurrenzierenden Nutzungen einer steigenden Anzahl von Nutzergruppen aus verschiedenen geographischen und institutionellen Ebenen berücksichtigen?

Als empirische Beispiele stehen in diesem vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanzierten Projekt die fünf natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Landschaft und Wald im Zentrum.

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the institutional resource regimes in Switzerland

In the context of a significant and widespread increase in the consumption of natural resources, the aim of this project is to determine, in the case of Switzerland, which type of institutional regime (the property and uses rights pertaining to the different natural resources as well as the public policies regulating their exploitation and protection) would most effectively prevent the overexploitation and degradation of these resources.

In the first stage of this project, financed by the Swiss National Science Foundation, we will analyse how previous institutional regimes evolved over a period of one hundred years (1900-2000). Several screenings will be devoted to this issue.

The next stage of our research will be devoted to the analysis, based on several case studies, of these modifications from the point of view of their impact on the state of a given natural resource.

The final aim of this research project is to understand the conditions necessary for the elaboration of an "integrated regime" which would take into account the growing number of users at various levels (both geographical and institutional), as well as the increasingly varied and competing forms of consumption of these resources.

This study will focus on five main resources: water, air, soil, landscape and forests.

EINLEITUNG*

Im Rahmen der dritten Phase der eingangs vorgestellten Studie "Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime" wurden im achtköpfigen Forschungsteam¹ insgesamt zehn Fallstudien zu Veränderungen regionaler Ressourcenregime in den Bereichen Wasser, Boden und Wald erstellt (zwischen August 2000 und März 2002)². Sie bilden die Grundlage für die zweite Projektpublikation zu institutionellen Regimen natürlicher Ressourcen, die im Rahmen eines Nationalfonds-Projektes (Nr. 1214-55890-98/1, September 1999 bis August 2002) entstand³. Die Fallstudien sollten Antwort geben auf die drei folgenden Forschungsfragen.

Gemeinsame Forschungsfragen

1. Wie *entstehen bzw. verändern sich* institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Raum und Zeit und welches ist der Auslöser solcher Veränderungen *auf lokaler bzw. regionaler Ebene*? Unter welchen Bedingungen sind welche ihrer konstitutiven Elemente (z.B. Nutzungsrechte, Zielgruppen, Politikinstrumente) am stärksten von solchen Veränderungen betroffen? Welchen Anteil haben Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und Veränderungen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken an der Lösung welcher typischer Ressourcenprobleme?

Die empirischen Fallstudien sollten Hinweise darauf geben, wie sich Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken auf die beiden nach dem IR-Konzept massgeblichen Regimedimensionen "Ausmass" und "Kohärenz" und auf die effektive Ressourcenutzung und derer Nachhaltigkeit auswirken.

2. Welchen Erklärungsgehalt haben die in den historischen Screenings analysierten (letztmaligen) Veränderungen der *nationalen Determinanten* institutioneller Ressourcenregime für die beobachtbaren Veränderungen auf lokaler Ebene? Gibt es spezifische kantonale und regionale Regimedynamiken, die sich nicht durch Entwicklungen der nationalen IR-Determinanten erklären lassen?

Diese Frage liegt auf der Linie der klassischen Vollzugsforschung, die aufgezeigt hat, dass nicht zu erwarten ist, dass nationale Politikänderungen auf lokaler Ebene gewissermassen mechanisch "vollzogen" würden. Denkbar sind vielmehr auch Situationen, in denen regionale Bewegungen solchen auf nationaler Ebene vorgehen oder völlig anders verlaufen, als es die nationalen Politikvorgaben verlangen. Denkbar ist ausserdem, dass die in der klassischen Politikanalyse weitgehend unberücksichtigten Eigentumsstrukturen wichtige Veränderungen erfahren haben, die keine explizite Grundlage in den nationalen Determinanten der IR haben.

3. Wie wirken sich Regimeveränderungen auf das Verhalten der *Ressourcennutzer* und auf den *Ressourcenzustand* aus?

* Teilweise Textausschnitte aus den Kapiteln 1 und 2 des zweiten Buches (Knoepfel et al. 2003).

¹ Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone, Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard, Adèle Thorens.

² Das sind je drei Studien zum Boden und zum Wald sowie vier zum Wasser (von den Wasserstudien sind zwei auch Bestandteile der international vergleichenden EU-Studie Euwareness (www.Euwareness.nl) abgeschlossen Ende Februar 2002).

³ Vgl. zur Publikationsliste: www.idheap.ch (UER politiques publiques/environnement-publications IRM).

Im Besonderen fragen wir, inwiefern eine Ausweitung der Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen bezogen auf die Gesamtheit der tatsächlichen Ressourcennutzungen (Erweiterung des absoluten und relativen Ausmasses) nachhaltigere Nutzungspraktiken bewirkt. Inwiefern wird nachhaltiger genutzt, nachdem die interne und/oder die externe Kohärenz angestiegen sind?

Welche *Wirkungen* haben Regimeveränderungen für den *Ressourcenbestand*? Dies ist die zentrale Frage unseres Vorhabens. Wir hatten bereits in unserem Forschungsantrag von 1998 postuliert, dass "umfassende Ressourcensteuerung ... nur möglich (wird), wenn es gelingt, integrierte institutionelle Ressourcenregime einzuführen."

Das Konzept der institutionellen Regime (IR)

Institutionelle Regime bestehen gemäss dem IR-Ansatz zum einen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen umschreibt und diese berechtigten Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als dem Privateigentum nicht zugängliche Gemeinschaftsgüter (*res nullius*) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen (Knoepfel et al. 2001: 35 ff.).

Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen (IR-Konzept) in der Praxis

In der Praxis lassen sich institutionelle Regime natürlicher Ressourcen zusammenfassend durch folgende vier Merkmale charakterisieren:

- "• *Regionaler Perimeter*. Dieser wird durch physische Flüsse von Gütern und Dienstleistungen zwischen Stock und aneignenden, produzierenden oder endnutzenden Akteuren geographisch determiniert. Im Zentrum findet die Entnahme der wichtigsten Güter und Dienstleistungen statt; an deren Peripherie finden sich die Ressourcennutzer⁴. Dieser Perimeter bildet damit in der Regel den Lebens- und Wirkungsraum der hauptsächlichsten Ressourcennutzer. Allerdings wird diese geographische Determinante in vielen Fällen durch eine gesellschaftliche oder politische Konstruktion relativiert, modifiziert oder gar ersetzt. So finden sich im Zeitalter einer quasi totalen Überbauung im schweizerischen Mittelland vielfach keine soziogeographischen Gründe für Gemeinde-, Regions- oder Kantons Grenzen (Ressource Boden). Ähnliches gilt für geomorphologisch nicht begründete, lediglich durch ändernde Namensgebungen ersichtliche Wald- oder Gewässerperimeter.
- Der Bestand expliziter, für die ganze Ressource gültiger (und damit regional wirksamer) *Regulierungen* für einzelne oder alle *Güter und Dienstleistungen* einer Ressource, für die

⁴ Produzenten und mitunter auch die Endnutzer.

lokal *Nutzungsrivalitäten* auftreten können⁵. Solche Rivalitäten und entsprechende Regulierungen sind allerdings für den Bestand der Gesamtressource nur dann von Bedeutung, wenn deren Lösung eine Modifikation anderer Nutzungen derselben Ressource im gleichen Perimeter erfordert. Von einer solchen Rivalität kann bei örtlich vollständig isolierbaren Nutzungskonflikten nicht gesprochen werden, weil sie für die Erneuerbarkeit der Gesamtressource bedeutungslos sind. Das ist etwa der Fall bei sporadisch wiederkehrenden örtlich begrenzten Wassernutzungskonflikten in Gebieten, die grossflächig über Wasser im Überfluss verfügen⁶. Umgekehrt lassen sich echte Rivalitäten in der Praxis nicht dadurch lösen, dass die Regulierungen den Perimeter der Ressource ad libitum ausdehnen. Denn Perimeterverschiebungen schaffen oft neue Rivalitäten rund um neu angezapfte (andere) Ressourcen.

Wie ausgeführt, ist der Bestand akuter Rivalitäten kein Garant für die empirische Existenz eines Regimes. Dies gilt selbst dann, wenn die nationale Gesetzgebung den Aufbau eines solchen Regimes fordert. Umgekehrt kann der Nichtbestand von konfliktreichen Rivalitäten auch auf das befriedigende Funktionieren eines tatsächlich bestehenden Regimes hinweisen.

- Der Bestand empirisch beobachtbarer *Umsetzungsaktivitäten* politisch-administrativer Akteure von Programmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken gegenüber identifizierten Zielgruppen. Diese treten meist in Gestalt von Aktionsplänen und konkreten Policy-Outputs (Bewilligungen, Konzessionen, Nutzungsbeschränkungen) auf, die sich auf ein und dieselbe Ressource beziehen. Solche Politikumsetzungsaktivitäten sind bestrebt, nach Massgabe einer bestimmten Schutz- oder Nutzungszielsetzung Verhaltensänderungen durchzusetzen. Dabei definieren sie oft auch *Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte* der nach der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechtigten Akteure an den regulierten Gütern und Dienstleistungen inhaltlich und/oder mengenmässig neu. Dies geschieht dadurch, dass die zuständigen behördlichen Akteure im Ressourcenperimeter punktuell oder flächendeckend
 - selbst Eigentumstitel erwerben, um von den betroffenen Gütern und Dienstleistungen einen anderen Gebrauch zu machen oder diese anderen Akteuren zuzuführen (Ankauf oder formelle Expropriation);
 - Verfügungs- und Nutzungsrechte qualitativ oder quantitativ im Interesse der Zielsetzungen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken modifizieren (materielle Enteignung mit Entschädigungsfolgen infolge bedeutsamen Beschränkungen der Handlungsspielräume der vorhandenen Nutzer; Beispiel: Rückzonung baureifen Landes);
 - solche Rechte im Interessen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken marginal beschränken, ohne dabei entschädigungspflichtig zu werden. (Beispiel: Zonenplanrevision);
 - Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte im Interesse konfliktfreier Beziehungen unter den Berechtigten mit den Mitteln des Privatrechts präziser definieren (ohne dadurch notwendigerweise die Handlungsspielräume der berechtigten Nutzer wesentlich einzuschränken; Beispiel: Festlegung von Grenzabständen in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzrecht).

⁵ Das können sowohl tatsächlich angewandte eidgenössische, als auch kantonale oder (inter)kommunale Regulierungen sein.

⁶ Vgl. dazu unten: Subcases, Abschnitt 4.

Der damit angestrebte Abbau von Konflikten, die auf Rivalitäten zurückgehen, erfolgt entweder durch Klärungen bzw. Modifizierungen der Rechte in der eigentumsrechtlichen Grundordnung ("regulatives System") und/oder durch eine parallel dazu erfolgende neue Regulierung für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Politiken. Bezweckt wird die Lösung von Nutzerproblemen anderer Akteure. Auf diese Weise präsentiert sich die dem IR-Ansatz zugrunde gelegte Formel, wonach sich Regime aus den beiden interagierenden Komponenten "Policy-Design" und "regulatives System" (= eigentumsrechtliche Grundordnung) zusammensetzen, im konkreten Feld sehr anschaulich.

- Das Vorhandensein identifizierbarer *Akteurgemeinschaften* rund um die relevanten (rivalisierenden oder ehemals rivalisierenden) Güter und Dienstleistungen. Darin finden sich mindestens die zwei Koalitionen der Nutzungsberechtigten und der Nicht-Nutzungsberechtigten." (Knoepfel et al. 2003).

Bereits für das Screening der IR-Ressourcen Boden, Wasser, Wald, Luft und Landschaft im ersten Projektteil (Knoepfel et al. 2001) und die dort identifizierten letzten grossen Veränderungen der nationalen Regimedeterminanten verwenden wir folgende vier Regimetypen:

- *Kein Regime*: Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentlichen Politiken.
- *Einfaches Regime*: Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als einfaches Regime gilt auch die Situation, in der nur eine oder ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.
- *Komplexes Regime*: Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese letzteren) und/oder diese Letzteren werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs oder der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten) institutionellen Akteurarrangements weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.
- *Integriertes Regime*: Solche nach der zentralen Projekthypothese für die Nachhaltigkeit ideale Regime zeichnen sich durch ein ausgeprägtes Ausmass der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch ein kohärentes regulatives System, durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Koordination der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetypen lassen sich nach Massgabe ihres variierenden Ausmasses (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren durch Regeln im Policy-Design, im regulativen System und zur wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb.1).

Abbildung 1: IR - Typen

		<i>Kohärenz</i> (Akteurkoordination)	
		tief	hoch
<i>Ausmass</i> ("étendue", "extent") der einbezogenen Güter und Dienstleistungen	klein	Kein Regime	Einfaches Regime
	gross	Komplexes Regime	Integriertes Regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermassen verwendete Dimension des *Ausmasses* der Regime ("Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen") hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der *Kohärenz* der Regime mussten demgegenüber die *Akteure stärker gewichtet* werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothesen in sich stimmig ist. Kohärenz verlangt ausserdem, dass die darin identifizierten Zielgruppen mit den im regulativen System ausgewiesenen nutzungs- bzw. verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) übereinstimmen oder im Falle ihrer Nichtidentität durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihres Ausmasses deutlich unterscheiden.

"Keine Regime" und "komplexe Regime" unterscheiden sich ebenfalls bezüglich des Ausmasses der einbezogenen Güter und Dienstleistungen. Sie gleichen sich indessen bezüglich ihrer mangelnden Kohärenz. Dadurch unterscheiden sie sich beide von integrierten Regimen. Denn bei ihnen stellen weder die eigentumsrechtliche Grundordnung (in der heutigen Schweiz vornehmlich das Zivilrecht; im Mittelalter: das System der *plura dominia*), noch die Policy-Designs (etwa auf der Ebene der (zielgruppenspezifischen) Interventionsinstrumente oder ihrer administrativen Arrangements) hinlängliche Mechanismen für eine zwingende Koordination unter den Akteuren sicher. Die Konsequenz daraus sind abgeschottete Akteurarenen und sich widersprechende Aktionspläne bzw. Politikoutputs (etwa der Wassernutzungs- und der Wasserschutzpolitik).

Das auf den vorgetragenen Fallstudien basierende zweite Buch (Knoepfel et al. 2003) enthält eine konzeptionelle Weiterentwicklung dieses hier vorgetragenen IR-Ansatzes, auf die hier verwiesen sei. Danach unterscheiden wir innerhalb der vier Regimekategorien im Sinne der Veränderungsdynamik der Regime stabile und instabile Regime. Diese Unterscheidung geht darauf zurück, dass die (interne oder – vor allem – externe) Kohärenz durch entsprechende substantielle (inhaltliche Umschreibung der Nutzungsrechte oder der Politikziele) und/oder institutionelle (Koordinationspflichten etc.) Regelungen abgesichert ist oder nicht. Instabile Regime lassen den Akteuren grosse Spielräume und sind daher veränderungsanfälliger als stabile. Daraus resultiert folgende (in den meisten Fallstudien angewandte) Typologie:

Tabelle 1 Verfeinerte Qualifizierung der Regimetypen

	Niedrige Kohärenz				Hohe Kohärenz			
	Niedrige interne Kohärenz im RS (selten in CH)	Niedrige interne Kohärenz im PD (häufig in CH)	Niedrige externe Kohärenz des IR = stabile externe Inkohärenz	Hohe externe Kohärenz trotz niedriger interner Kohärenz im PD* = instabile externe Kohärenz	Hohe interne Kohärenz im RS	Hohe interne Kohärenz im PD	Hohe externe Kohärenz des IR = stabile externe Kohärenz	Niedrige externe Kohärenz trotz hoher Kohärenz im PD und im RS = instabile externe Inkohärenz
KLEINES RELATIVES AUSMASS Vor und nach dem Change bestehen bedeutsame Regulierungslücken (Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen ist kleiner als jene der (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen)			Stabiles no – regime	Instabiles no-Regime			Stabiles einfaches Regime	Instabiles einfaches Regime
GROSSES RELATIVES AUSMASS Alle relevanten (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen einer (regionalen) Ressource werden durch explizite Regulierungen (regulatives System und/oder öffentliche Politiken) abgedeckt (relative Ausdehnung = 1)			Stabiles komplexes Regime	Instabiles komplexes Regime			Stabiles integriertes Regime	Instabiles integriertes Regime

* Die Variante eines inkohärenten RS beim Wasser ist denkbar, kommt indessen in den zwei Ressourcen Boden und Wald in der Schweiz kaum vor.

Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der regionalen Ressourcen, die Gegenstand der Fallstudien sind, erfolgte aufgrund von allgemeinen und ressourcenspezifischen Kriterien. Für alle Fallstudien kamen folgende Kriterien zur Anwendung:

- Die Nutzungssituation ist durch starke Nutzungsrivalitäten gekennzeichnet, die sich auch an Konflikten zwischen verschiedenen Ressourcennutzern äussern können.
- Die fokussierten Nutzungsrivalitäten waren Gegenstand der (in den Screenings ausgewiesenen) Revision/Anpassung der nationalen Regimedeterminanten.
- Die Eigentumsverhältnisse variieren (ortzeitlich) bzw. die Ressourcen weisen unterschiedliche Eigentümer (im speziellen öffentliches und privates Eigentum) auf.
- Die Perimeter der Ressourcensysteme sind bezüglich Grösse und Komplexität vergleichbar.
- Die forschungsökonomische Machbarkeit der Fallstudie inkl. Zugang zur Dokumentation wie auch die Möglichkeit, die Auswirkungen der Regimeveränderungen über einen längeren Zeitraum zu beobachten, sind gegeben

Ressourcenspezifisch und damit stärker situativ mussten folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Es handelt sich um für die Ressource repräsentative Nutzungskonflikte.
- Es werden die Auswirkungen der Veränderungen der nationalen Komponenten der Ressourcenregime untersucht, die für die regimespezifischen Veränderungen charakteristisch sind.

Aufgrund dieser Kriterien wurden folgende Fallstudien ausgewählt (Abbildung 2).

Abbildung 2: **Ausgewählte Fallstudien über lokale institutionellen Regime für die Ressourcen Boden, Wasser und Wald**

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugsgebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungsperiode
<i>Ressource Boden</i>			
1. Bielersee (BE)	Seeufer	1. Schifflandeplätze 2. Zweit(Ferien)wohnungen 3. Infrastrukturnutzung (SBB, NS5) 4. Seeufer-Wanderweg	1930 (65) - 1985
2. Rückzonung Hueb (BE)	Periurbane Landschaft	1. Wohnnutzung und Fruchtfolgeflächen	1960 - 1990
3. Agglomeration Lausanne (VD)	Agglomeration und ihr Hinterland	1. Wohnnutzung versus Grünflächen 2. Wohnnutzung versus Rebflächen 3. Wohnnutzung versus landwirtschaftliche Nutzung	1960 - 1985
<i>Ressource Wasser</i>			
4. Val de Bagnes (VS)	300 km ²	1. Elektrizitätsnutzung und Restwassermengen 2. Trinkwassernutzung 3. Abfallsenke (ARA's)	1975 - 2001
5. Unterlauf Thur (ZH)	120 km ²	1. Hochwasser- und Auenschutz 2. Restwassermengen und Entwässerung 3. Elektrizitätsproduktion	1975-2001
6. Seetal (Baldegger- und Hallwilersee) (AG, LU)	138 km ²	1. Senke für Haushalte, Industrie und Gewerbe 2. Senke für die Landwirtschaft 3. Seeuferschutz	1975-2001
7. Valle Maggia (TI)	600 km ²	1. Elektrizitätsgewinnung und Restwassermengen 2. Industrienutzung (Kies, Gneiss) versus Auenschutz 3. Hochwasser- und Auenschutz	1975-2001

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugsgebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungsperiode
Ressource Wald			
Melioration Wildberg (ZH)	1200 ha	1. Ausbau von Erschliessungstrassen (Holznutzung, Erholung, Biodiversität) 2. Abstand von Feldstrassen zum Wald (Landwirtschaft, Biodiversität)	1985-2002
Pfynwald (VS)	1600 ha	1. Verkehrsinfrastruktur und Naturschutz 2. Verkehrsinfrastruktur und Erholung und Tourismus 3. Erholung und Tourismus und Naturschutz	1980-2002
Gurtenwald (BE)	200 ha	1. Holznutzung versus Naturschutz 2. Naturschutz versus Erholung	1985-2002

Zum Forschungsvorgehen

Das Forschungsprotokoll, das für die Durchführung jeder Fallstudie zur Anwendung kam, umfasst Vorgaben zu den Forschungsschritten und zu untersuchenden Dimensionen, zu den dabei zu berücksichtigenden Prinzipien wie auch zum Inhaltsverzeichnis der Fallstudien.

Prinzipiellen Charakter für die Forschungsstrategie hatten folgende Überlegungen:

- *Güter- und dienstleistungsorientierter Ansatz:* Für die gewählten Ressourcen sollten im lokalen/regionalen Raum die genutzten Güter und Dienstleistungen sowie die Nutzergruppen identifiziert und analysiert werden.
- *Diachrone Betrachtung:* Zur Überprüfung der Wirkungen von Änderungen der nationalen Regimedeterminanten wurden mindestens zwei Zeitpunkte miteinander verglichen. Der diachrone Vergleich erfordert Aussagen zum Regimetyp, zu den Rivalitäten, zur tatsächlichen Nutzung und zur Bewertung der Nutzung für den Erhalt der Ressource *vor und nach dem in den Screenings identifizierten (letzten) Regimechange*. Gefragt wurde demzufolge nach den institutionellen Anreizen für die identifizierten Akteurguppen, die zu den unterschiedlichen Zeitpunkten deren Verhalten bestimmt haben.
- *Bottum-up-Approach:* Ausgangspunkt der Erhebungen sind nicht rechtliche Vorgaben, sondern die tatsächlich im Ressourcenperimeter beobachteten Nutzungen. Die Gegenüberstellung mit den nationalen Änderungen erlaubt Aussagen darüber, inwieweit die neu festgesetzten institutionellen Anreize überhaupt in den lokalen Raum „übersetzt“ worden sind.
- *Prozessanalyse:* Um mögliche Veränderungen über die Zeit verstehen zu können, wurden soweit möglich Prozessanalysen vorgenommen.

Zur Figur der "Subcases"

Die interessierenden Nutzungs rivalitäten und die darauf bezogenen Entscheidungsprozesse beziehen sich kaum je auf den gesamten Perimeter der Ressource. Sie betreffen vielmehr spezifische Teilräume.

In diesen Räumen finden die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse ihren Ausgangspunkt. Auch wenn als gemeinsames Referenzsystem der Akteure nicht nur dieser Teilraum, sondern der gesamte regionale Ressourcenperimeter präsent bleibt und sich unter den Akteuren deshalb auch Vertreter überörtlicher Gruppen aus der Nachbarschaft befinden, ist der sozio-geographisch determinierte regionale Perimeter aus politikwissenschaftlicher Sicht ein analytisches Konstrukt. In keinem der untersuchten schweizerischen Ressourcenperimeter gibt es so etwas wie (regionale) öffentlich-rechtliche Ressourcenkörperschaften, in denen gleichzeitig Stock, Erntemengen und sämtliche entnommenen Güter und Dienstleistungen koordiniert reguliert und auftretende Rivalitäten politisch entschieden würden.

Aus diesem Grunde haben wir uns in Abstimmung mit dem internationalen Projekt Euwareness⁷ dazu entschieden, die empirischen Studien auf sog. *Subcases* zu konzentrieren. Subcases sind geographisch definierte Orte, an denen einzelne Güter oder Dienstleistungen der in den Fallstudien fokussierten regionalen Ressourcen in besonderer Weise genutzt werden (Über- oder Unternutzung) und dadurch die Nutzung anderer, rivalisierender Güter und Dienstleistungen derselben Ressource ernsthaft bedrohen. Solche Nutzungssituationen gefährden daher die Erneuerbarkeit der gesamten regionalen Ressource (sofern anderswo die bisherigen Nutzungen der betroffenen Güter und Dienstleistungen beibehalten werden). Solche Subcases beziehen sich damit auf Orte, an denen bestimmte, auch anderswo im Perimeter genutzte Güter und Dienstleistungen besonders intensiv oder extensiv genutzt werden, sofern dadurch die Nutzung anderer (vielfach ökologischer) Dienstleistungen in der bisherigen oder in einer politisch gewollt zu verändernder Weise in Frage gestellt wird.

Ein Subcase stellt damit immer einen Entscheidungsprozess dar, der sich auf zwei prinzipiell unterschiedliche geographische Ort bezieht, nämlich auf den Ort der besonders problematischen Nutzung eines Gutes und den oder die Orte der dadurch ausgelösten Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf dieselbe Ressource. Dementsprechend sind in den analysierten Entscheidungsprozessen der Subcases immer mindestens zwei bestimmte Güter und Dienstleistungen in Anspruch nehmende lokale Akteurgruppen präsent. In den meisten untersuchten Fällen treten in diesen Prozessen aber auch regionale Akteure auf, die zwischen diesen beiden Interessengruppen zu vermitteln suchen und auf diese Weise die Interessen eines konfliktfreien Weiterbestands der bisherigen Nutzung der betroffenen Güter und Dienstleistungen ausserhalb der besonders betroffenen Orte vertreten.

Mit der forschungsstrategischen Fokalisierung auf solche Subcases geht die Annahme einher, dass sich die Entwicklungsdynamik des institutionellen Ressourcenregimes, die wir mittels der Dimension Ausmass und Kohärenz messen, in der Fähigkeit dieser an verschiedenen Rivalitätsfronten operierenden Akteure ausdrückt, die Rechte der konkurrierenden Nutzerinnen und Nutzer verbindlich aufeinander abzustimmen. Dies geschieht über den Einsatz neuer oder bestehender öffentlicher Politiken (des Bundes oder der Kantone) und damit einhergehender oder davon mehr oder weniger unabhängiger Umverteilungen der Nutzungsrechte innerhalb oder zwischen den Güter- und Dienstleistungskategorien. Dadurch soll die Erneuerbarkeit der regionalen Ressource erhalten bleiben. Die physischen Prozesse der Selbsterneuerung dieser

⁷ Cf. Bressers, Kuks 2002.

Ressource müssen dabei nicht an den gleichen Orten stattfinden, wie die Nutzung ihrer Güter und Dienstleistungen.

Zu den Nachhaltigkeitsindikatoren

Bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung war uns bewusst, dass auch bezüglich den verwendeten *Nachhaltigkeitsindikatoren* Vorsicht geboten sein würde. Es kann nicht Aufgabe eines sozialwissenschaftlichen Forschungsvorhabens sein, im Feld selbst Daten zu einschlägigen Nachhaltigkeitsindikatoren zu erheben. Wir haben uns deshalb bei der Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkungen der untersuchten regionalen Regimeveränderungen mit der Dokumentation verfügbarer Daten begnügt. Die Indikatoren selbst stammen aus den mittlerweile recht detaillierten Indikatorenlisten, die heute in Politik, Verwaltung oder Wissenschaft zur Anwendung gelangen. Für jede Ressource wurden daraus je drei Indikatoren zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit ausgewählt, für die wir im Feld Daten für die Situation vor und nach dem Regimechange fanden.

Vorsichtshalber haben wir in den Fallstudien auf evaluative Gesamtstatements verzichtet. Es gibt heute und vermutlich auch in naher Zukunft keine verlässlichen Methoden, die es erlauben, Befunde zu diesen drei Indikatorenfamilien gegeneinander abzugleichen. Dasselbe gilt vermutlich bereits innerhalb einer jeden dieser Indikatorengruppen. Deshalb haben wir uns damit begnügt, feststellbare Veränderungen entlang dieser Indikatoren zu dokumentieren und auf dieser Grundlage annäherungsweise Aussagen zu Trends, nicht aber zum (absoluten) Stand der nachhaltigen Nutzung der verschiedenen Ressourcen zu formulieren.

Gemeinsame Struktur der Fallstudien

Die zehn Fallstudien weisen dieselbe Grundstruktur auf, die das Forschungsteam zu Beginn der Redaktionsarbeiten im Interesse einer vergleichenden Lesbarkeit festgelegt hat. Diese präsentiert sich folgendermassen:

1. *Einleitung*: Begründung der Fallstudienauswahl, Begründung und Umschreibung des gewählten Perimeters.
2. *Der Perimeter und die Subcases*: Geographische, morphologische und soziopolitische Beschreibung des Perimeters; tabellarische Auflistung der betroffenen Güter und Dienstleistungen der Ressource; Auswahl der analysierten Nutzungsrivalitäten (Subcases).
3. *Nachhaltigkeitskriterien*: Präsentation der verwendeten (quantitativen und teilweise auch qualitativen) Messgrößen für die Auswirkungen des Regimewandels.
4. *Allgemeine Chronologie*: Ereignisse und Entscheidungsprozesse auf der Ebene des Gesamtperimeters und der Subcases.
5. *Situation vor dem analysierten Regimechange*: Situation des Regimes; eigentumsrechtliche Grundordnung und wirksame öffentliche Schutz- und Nutzungspolitiken und daraus resultierende Nutzungssituationen; Situation auf der Ebene der zwei bis vier Subcases sowie Evaluation der Kohärenz und des Ausmasses des vorbestandenen Regimes.
6. *Vergleich der Situation vor und nach dem Regimechange*: Darstellung der Beobachtungen zu den sich verändernden Regimedimensionen (eigentumsrechtliche Grundordnung und Policy-Design); Entwicklung der Ressourcennutzungen während und nach der Regimeveränderung (auf der Ebene der Gesamtressource sowie innerhalb der Subcases); Veränderungen der Kohärenz und des Ausmasses; Nebenfolgen des Regimechanges (Auftreten allfälliger neuer Rivalitäten).

7. *Erklärungsfaktoren für den Regimechange*: Veränderungsdynamiken.
8. *Auswirkungen des Regimechange*: Veränderungen der Nutzungspraktiken und der Nachhaltigkeitsindikatoren.
9. *Schlussfolgerungen*: Notwendige Modifikationen des konzeptionellen Ansatzes?

18. Oktober 2002

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone

Bibliographie

- Bressers, H., Kuks, St. (Hrsg.) 2002. *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change towards Sustainability*. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers (forthcoming).
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2001 (Buch 1). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich – Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 17).
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2003. *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol.19).

**Wirkungen nationaler
Ressourcenregime
auf regionaler Ebene:
Fallbeispiel Wald am Gurten
(BE)**

Walter Schenkel

Kurt Bisang

Zusammenfassung

Die Fallstudie über den Wald am Gurten in der Agglomeration Bern dient als Beispiel eines stadtnahen Waldes mit wichtiger Erholungsfunktion. Gleichzeitig ist hier aber auch die Holzproduktion von Bedeutung. Bezieht man die Indikatoren für die generelle urbane Lebensqualität wie Umwelt, öffentlicher Verkehr, Kultur und Sicherheit mit ein, so verfügt die Agglomeration Bern im europäischen Vergleich über eine hohe Standortattraktivität. Der Gurten als Hausberg der Stadt Bern trägt neben anderen Naherholungsgebieten dazu bei. Nach den enormen Waldschäden, verursacht durch den Sturm „Lothar“ im Dezember 1999, und dem Preiszerfall in der Holzwirtschaft mussten sich die an der regionalen Waldpolitik beteiligten Akteure neu ausrichten. Ein erstes Zeichen wurde mit der Schaffung eines ökologischen Waldreservats gesetzt. Dazu wurde eine Vereinbarung zwischen der kantonalen Waldabteilung und den Waldeigentümern (Bürgergemeinde Bern, Private) angestrebt. Danach wurde versucht, die Nutzungskonflikte zwischen Holzproduktion, Naturschutz und Freizeit bzw. Erholung auf kooperative Art und Weise zu lösen. Die Arbeiten am regionalen Waldplan wurden auf Initiative der kantonalen Waldabteilung mit jenen am regionalen Richtplan koordiniert. Sowohl der für die Richtplanung zuständige Verein Region Bern (VRB) wie die Umweltschutzorganisationen (Pro Natura, WWF) boten Hand dazu. Die Planungsarbeiten sind zwar noch im Gange, die Nutzungskonflikte konnten aber reduziert werden. Nicht zuletzt als Folge des vorbildlich realisierten Neu- und Ausbaus des Kultur- und Tagungszentrums auf dem Gurten gewann die Freizeit- und Erholungsnutzung an Bedeutung.

Résumé

Cette étude de cas de la forêt du Gurten dans l'agglomération bernoise analyse l'évolution récente d'un régime institutionnel d'une forêt périurbaine soumise à une forte pression suite à ses usages, aussi bien comme lieu de détente pour les populations urbaines, que comme lieu de production de bois.

L'intérêt de cet exemple résulte notamment du fait que l'agglomération bernoise semble jouir, en comparaison européenne, d'un niveau de qualité de vie élevé, ce qui en fait une ville attractive sous cet angle. La colline du Gurten, située aux portes de Berne, contribue certainement à cette qualité de vie.

Suite aux dégâts énormes causés par la tempête "Lothar" en décembre 1999 et la chute généralisée du prix du bois, les acteurs de la politique forestière dans cette région ont été contraints de redéfinir leur politique. Trouvant un accord entre la division forestière cantonale et les propriétaires forestiers (la Bourgeoisie de Berne et les propriétaires privés), une réserve forestière a ainsi été créée. Dans ce contexte, les différents acteurs en présence ont essayé de résoudre sur un mode coopératif les rivalités, et parfois les conflits, existant entre les différents usages tels que la production de bois, la protection de la nature et les usages récréatifs et sportifs.

Suite à l'initiative de la division forestière cantonale, et avec le soutien des acteurs concernés, l'élaboration du plan forestier régional s'est déroulée en étroite coordination avec le plan directeur. Bien que la mise en œuvre de ces plans soit encore en cours, l'intensité des conflits entre les différents usages et usagers ont déjà pu être diminués.

Finalement, les usages de détente et de loisirs ont gagné en importance, suite notamment à la rénovation exemplaire du centre culturel du Gurten.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Fallauswahl und Perimeter	4
1.2 Vorgehen	5
2. Beschreibung des Perimeters und der « Sub-Cases »	6
2.1 Hintergrundinformationen zum Perimeter	6
2.2 Überblick über Güter und Dienstleistungen	8
2.3 Auswahl der « Sub-Cases »	9
3. Nachhaltigkeitsindikatoren	12
3.1 Ökologische Kriterien	12
3.2 Ökonomische Kriterien	13
3.3 Soziale Kriterien	14
4. Chronologischer Überblick der Ereignisse	15
4.1 Allgemeiner Ablauf der Ereignisse	15
4.2 Ablauf der « Sub-Cases »	20
5. Situation vor dem Regimewandel.....	22
5.1 Daten zum Perimeter	22
5.1.1 Nutzungen	22
5.1.2 Regime	22
5.1.3 Eigentümer und Nutzungsberechtigte	23
5.1.4 Ökologischer Zustand	24
5.2 Sub-Cases	24
5.3 Ausmass und Kohärenz	25
6. Vergleich mit der Situation nach dem Regimewandel.....	26
6.1 Daten zum Perimeter	26
6.1.1 Nutzungen	26
6.1.2 Regime	26
6.1.3 Eigentümer und Nutzungsberechtigte	29
6.1.4 Ökologischer Zustand	32
6.2 Sub-Cases	33
6.3 Ausmass und Kohärenz	34
6.4 Veränderungen von Sub-Cases	34
6.5 Übersicht zu den Veränderungen vorher-nachher	35
7. Analyse der Ereignisse	37
8. Nationaler Wandel und Zustand der Ressource	38
8.1 Nationaler Wandel und Nutzungen	38

8.2 Nationaler Wandel und Zustand der Ressource.....	38
9. Schlussfolgerungen.....	39
9.1 Regime, Nutzungsänderungen und Zustand.....	39
9.2 Weitere Folgerungen	39
Quellen und Bibliographie.....	40
Interview	40
Anhang	41
Anhang 1: Karten	41
Anhang 2: Aufstellung relevanter Regeln der öffentlichen Politik.....	43
Anhang 3: Chronologie der Ereignisse.....	44
Anhang 4: Akteure	47

1. EINLEITUNG

Diese Fallstudie untersucht, wie sich der Wandel eines nationalen institutionellen Waldregimes zwischen 1984 und 1993 regional in einem konkreten Beispiel ausgewirkt hat.⁸ Dies geschieht im Rahmen des Projekts „Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz“ (Schweizerischer Nationalfonds). In diesem Projekt wurde zuerst untersucht, wie sich die Rechtsetzung des Bundes hinsichtlich der natürlichen Ressourcen Boden, Landschaft, Wald und Wasser seit Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte (z.B. Bisang 2000).⁹ Im nächsten Schritt – und hier reiht sich diese Fallstudie ein – wurde anhand von konkreten Beispielen untersucht, wie es mit den Auswirkungen dieser veränderten Regime im Feld aussieht: Gibt es überhaupt einen Einfluss einzelner rechtlicher Neuerungen des Bundes auf die beobachtbare Nutzung und den Zustand von natürlichen Ressourcen? Und wenn ja, welchen? Dazu erstellten wir insgesamt zehn Fallstudien, welche regionale Wirkungen ausgewählter Veränderungen der Boden-, Wald- und Wasserregime untersuchen. In drei Fallstudien steht die Ressource Wald im Mittelpunkt, hier der Wald am Gurten bei Bern.¹⁰

Empirisch untersucht werden sollen in der Fallstudie die Wirkungen (1) veränderter rechtlicher Regeln auf (2) die Nutzungen der Ressource und (3) den Zustand der natürlichen Ressource. Als erstes stellt sich also die Frage, von welchen veränderten rechtlichen Regeln ausgegangen wird? Im Mittelpunkt stehen hier Regeln des Bundes zu forstlichen Fragen, die sich zwischen Mitte der achtziger bis anfangs der neunziger Jahre veränderten. Vereinfacht gesagt führte der Bund in dieser Zeit Regelungen ein, welche einerseits verschiedene Nutzungsinteressen (inkl. Naturschutz) stärker austarieren, andererseits auch Defizite der Forstwirtschaft übernehmen (Bisang 2001). Die wichtigsten *neuen Regeln* sind:

- *Waldpflege* wird vom Bund subventioniert, zunächst zur Behebung neuartiger Waldschäden im Gefolge des „Waldsterbens“, dann direkt zur Unterstützung der seit Mitte der achtziger Jahre defizitären Holzproduktion.¹¹ Nicht mehr unterstützt werden aufgrund eines Sparbeschlusses Walderschliessungen im Rahmen von *Parzellarzusammenlegungen*.¹²
- Der Naturschutz wird auch in der nominellen Forstpolitik berücksichtigt. Mit der Subventionierung von *Waldreservaten* übernimmt die Forstpolitik des Bundes direkt Naturschutzaufgaben.¹³
- Es gibt neu eine *überbetriebliche Planungspflicht*, in welcher verschiedene Nutzungsinteressen zu berücksichtigen sind.¹⁴

⁸ Wir danken an dieser Stelle den interviewten Personen vor Ort, die im Anhang namentlich erwähnt sind. Besonders danken möchten wir Conradin Mohr, der eine erste Fassung dieser Fallstudie eingehend kommentierte. Ebenfalls Dank gebührt A. Zbinden für die kompetente Führung durchs Gebiet. Verbleibende Fehler und Ungenauigkeiten im Text gehen selbstverständlich ausschliesslich zu Lasten der Autoren.

⁹ Das Konzept „institutionelle Ressourcenregime“ wurde aus Gründen der praktischen Machbarkeit in erster Linie anhand der Rechtsetzung des Bundes operationalisiert. Zusätzliche Elemente wurden aus einer (unvollständigen) Dokumenten- und Literaturanalyse gewonnen, beispielsweise das Behördenarrangement oder das Kausalmodell des Policy-Designs (vgl. Knoepfel, Kissling und Varone 2001).

¹⁰ Bei den beiden anderen Fallstudien zum Wald handelt es sich um: (1) die Auswirkungen gestrichener Bundes-subsidien auf Parzellarzusammenlegungen in Wildberg, einer Gemeinde im Zürcher Oberland; (2) der Schutz und die damit zusammenhängenden Infrastrukturplanungen im Pfynwald, Kanton Wallis.

¹¹ Bundesbeschluss über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden vom 4. Mai 1984 (AS 1984 517), Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung vom 23. Juni 1988 (AS 1988 1696), Art. 20 und 38 Abs. 2b Bundesgesetz über den Wald (WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0), Art. 19 Verordnung über den Wald (WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01)

¹² Bundesgesetz über die Reduzierung von Finanzhilfen und Abgeltungen vom 9. Oktober 1992 (AS 1992 325)

¹³ WaG Art. 20 Abs.3 und 4, Art. 38 Abs. 3

Die forstliche Regulierung des Waldes durch den Bund veränderte sich in den achtziger und neunziger Jahren also. Traditionell greift der Bund in der Schweiz stark in die Rechte der Waldeigentümer ein. Seit über hundert Jahren verfolgt der Bund eine Politik der Erhaltung der Waldfläche. Der Wald sollte als Schutz gegen Hochwasser und Lawinen erhalten bleiben. Ebenso als finanzielle Reserve für die ansonsten oft finanzschwachen (Bürger-)Gemeinden. Seit fünfzig Jahren besteht zudem eine Tradition der finanziellen Unterstützung von Infrastrukturbauten für die Forstwirtschaft, namentlich der Walderschliessungen. Nicht finanziert wurden die einzelnen Eingriffe der Forstbetriebe, wie Pflanzungen (Aufforstungen), das Vernichten von Käfern, die Auswahl der Bäume durch Entfernung anderer Sorten oder das Fällen (der Holzschlag). Ausnahmen bildeten einzelne Eingriffe im Schutzwald.

Von 1984 bis 1993 wurden diese Regeln geändert. Bei steigenden Lohnkosten sanken die Holzpreise, die Holzproduktion wurde (grösstenteils) zum defizitären Geschäft. Die Anforderungen der breiten Bevölkerung an den Wald veränderten sich mit mehr Freizeit und einem gestiegenen Umweltbewusstsein. In der Zweckbestimmung des neuen Waldgesetzes und mit der überbetrieblichen Planungspflicht wurde der Vielzahl verschiedener Nutzungsinteressen stärker Rechnung getragen. Der Bund übernimmt zum Teil Defizite der Forstbetriebe aus der Holzproduktion, indem er die Waldpflege subventioniert. Teure Erschliessungen im Rahmen von Zusammenlegungen subventioniert der Bund hingegen nicht mehr. Vorgesehen sind dafür Gelder an die Erstellung von Waldreservaten, d.h. der Bund bezahlt Waldeigentümer für einen längeren Nutzungsverzicht zu Gunsten des Naturschutzes.

Die Fallstudien untersuchen, ob und wie sich diese Veränderungen der nationalen Forstpolitik im *regionalen Kontext* niedergeschlagen haben. Dazu betrachten wir einen regionalen Kontext vor den neuen Bundesregeln (also vor 1984) und vergleichen ihn mit der Situation nach den nationalen Veränderungen (also um Mitte 90er Jahre).

- Zunächst ist zu untersuchen, ob sich regional ebenfalls *Institutionen* veränderten. Wurden die kantonalen / lokalen Gesetze entsprechend den Vorgaben des Bundes angepasst? Welche Rolle spielen andere kantonale Gesetze? Es ist denkbar, dass Kantone bereits vor dem Bund Regeln erliessen, welche die Neuerungen vorwegnahmen. Ebenfalls zu erwarten ist, dass in vielen Kantonen Zeit verstreicht, bis die Bundesregeln diffundieren.
- Ebenfalls beobachtet werden die Veränderungen in der *Nutzung und im Zustand* des Waldes. Grundsätzlich werden dieselben Beobachtungszeitpunkte verwendet wie für die regionalen Institutionen (vor 1984 und zweite Hälfte der 90er Jahre). Angesichts der langfristigen Zeiträume, in welcher sich Wälder verändern, sind Aussagen über den Zustand sehr schwierig.
- Im Zentrum stehen die *politischen Ereignisse* um die Ressource Wald in der beobachteten Region während den letzten 15 Jahren. Nur die Kenntnis der politischen Prozesse erlaubt es, die Wirkungszusammenhänge zwischen den veränderten nationalen und regionalen Institutionen bzw. zwischen den Institutionen, den Nutzungen und dem Zustand, zu rekonstruieren.

Inhalt der Fallstudien ist also die Beschreibung der regionalen Institutionen, Nutzungen und des Zustands der Ressourcen. Ebenso die Analyse des Einflusses von veränderten Bundesregeln auf diese Elemente. Die vorhandenen Forschungsmittel erlaubten es, drei Fallstudien zu erstellen. Diese sollten eine Reihe von *Anforderungen* erfüllen:

- Insgesamt sollten mit den drei Fallstudien sämtliche relevanten *Veränderungen auf Bundesebene* abgedeckt werden (Subventionen an Waldpflege, Streichung der Subventionen an Parzellarzusammenlegungen, Förderung von Waldreservaten, überbetriebliche Planungspflicht).

- Von Interesse ist die Wirkung der Regeln auf die Lösung von Nutzungskonflikten.¹⁵ Es sollten Orte untersucht werden, wo *Nutzungskonflikte* vorkommen. Ebenfalls interessierte, auf welche Art genau Institutionen die Handlungen welcher Akteure beeinflussen. Dies konnte nur untersucht werden in Fällen, bei welchen sich die Handlungen einzelner Akteure veränderten. Gewählt wurden „dynamische“ Orte mit Nutzungskonflikten und Veränderungen in der Nutzung. Diese Orte brauchen für die Gesamtheit der Wälder in der Schweiz nicht repräsentativ zu sein. Sie können aber helfen, mögliche zukünftige Trends in der Regulierung von Wäldern in der Schweiz herauszuarbeiten.
- Im theoretischen Konzept der institutionellen Ressourcenregime stehen Fragen nach *Eigentumsrechten* im Mittelpunkt des Interesses. Dazu zählen auch die formalen Träger der Eigentumsrechte, seien es Private, Gemeinden oder Burgergemeinden. Die Fallstudien sollten insgesamt die verschiedenen wichtigsten Eigentümerkategorien abdecken. Nach Möglichkeit sollte auch innerhalb jeder einzelnen Fallstudie eine Varianz an Eigentümerkategorien bestehen.

Insgesamt konnten sämtliche Kriterien mit drei ausgewählten Gebieten abgedeckt werden. Die Fälle umfassen ein stadtnahes Erholungsgebiet, einen ländlichen Nutzwald und einen Wald von besonderem landschaftlichen Wert. Nicht enthalten ist ein reiner Gebirgswald, in welchem die Nutzung des Waldes als Schutz vor Lawinen, Flurgängen oder Hochwassern im Mittelpunkt steht. Hinsichtlich dieses Punktes haben sich die Regeln des Bundes nämlich nicht geändert: die Subventionierung von Waldbau im Schutzwald durch den Bund war bereits vor den achtziger Jahren unbestritten.

Folgende *Fälle* wurden ausgewählt:

- Der Wald am *Gurten* ist ein stadtnaher Wald bei Bern mit intensiver Erholungsnutzung. Nutzungskonflikte bestehen zwischen den Nutzungen für Erholung, Holz und (in geringerem Masse) Naturschutz. Wichtigster Eigentümer ist die Burgergemeinde Bern, daneben haben auch Einwohnergemeinden und Private Wald. Untersucht werden sollen insbesondere die Wirkungen der überbetrieblichen Planungspflicht, der Subventionen an Waldpflege und der Förderung von Waldreservaten.
- Im Wald am *Wildberg* wurde in den achtziger und neunziger Jahren eine Parzellarzusammenlegung gestartet. Die Gemeinde ist semi-agrarisch, Nutzungskonflikte werden zwischen Holz und Naturschutz vermutet. Neben mehrheitlich privaten Eigentümern haben auch Gemeinden, Korporationen und die Stadt Winterthur Wald. Untersucht werden in erster Linie die Auswirkungen der Streichung der Subventionen an Parzellarzusammenlegungen.
- Der *Pfynwald* ist eine Landschaft, die stark durch Wälder geprägt ist und von besonderem landschaftlichen und naturschützerischem Wert ist. Im Vordergrund stehen Auen- und Pionierwälder, daneben gibt es aber auch Gebirgswälder. Nutzungskonflikte bestehen zwischen Naturschutz, direkten Nutzungen für Infrastrukturbauten und der Erholung. Eigentum halten Burgergemeinden und Private. Von Interesse sind Subventionen an Waldpflege, die Förderung von Waldreservaten und die überbetriebliche Planungspflicht.

¹⁵ Bei den Nutzungskonflikten handelt es sich um rivalisierende Güter und Dienstleistungen, welche ein gewisses Konfliktpotential beinhalten. Es ist nicht notwendig, dass die Konflikte offen ausbrechen.

1.1 FALLAUSWAHL UND PERIMETER

In der Agglomeration Bern gibt es eine Reihe von Wäldern, welche für die Fallstudie in Frage kamen. Zu erwähnen sind Dählhölzli, Gantrisch, Manneberg und Ostermundigerberg. Das Konfliktpotential variiert. Einen offenen Konflikt gab es zum Beispiel am Manneberg bei Ittigen. Dort ging es um die Gestaltung des Waldrandes. Für die vorliegende Fallstudie wurde letztlich der Wald am Gurten ausgewählt, weil dort die Besitzverhältnisse und die Nutzungsinteressen vielfältig sind. Der Gurten dient als Beispiel eines stadtnahen Waldes mit starker Erholungsnutzung, der über eine gemischte Eigentümerstruktur verfügt und in welchem Waldpflegesubventionen gesprochen wurden. Zudem machen sich hier auch bereits die Einführung einer regionalen Planungspflicht und die Subventionierung von Waldreservaten bemerkbar.

Auf nationaler Ebene gab es, abgesehen vom neuen Waldgesetz 1991, keine richtungsweisenden Ereignisse, deren Auswirkungen sich direkt in den Wäldern rund um Bern niederschlugen. Ein Wendepunkt in der Berner Waldpolitik war aber der Sturm „Lothar“, welcher – notabene – auch als nationales Ereignis gesehen werden kann. Dieser stellte die laufenden Planungsarbeiten zum Teil in Frage, hatte aber indirekt auch beschleunigende Wirkung.

Genutzt wird das Gebiet für die Holzproduktion sowie für Freizeit und Erholung. Zudem wird auf dem Gurten ein neues Kulturzentrum betrieben. Das entsprechende Grundstück gehört zwar der Stadt Bern, die nötigen Baubewilligungen mussten aber von der Gemeinde Köniz erteilt werden, da das Grundstück in der Gemeinde Köniz liegt. Abgesehen von klar geregelten Zulieferverfahren ist der Gurten autofrei. Umso wichtiger ist deshalb die Gurtenbahn, welche durch eine Aktiengesellschaft betrieben wird. Sie führt jeden Tag einige Hundert, manchmal sogar Tausende von Ausflüglern aus der Stadt direkt auf den Gurten. Neben verschiedenen Winter- und Sommeraktivitäten (Schlitteln, Skipiste, Wandern, Skispringen, Kinderspielplatz, Velo) werden auch Bildungs- und Kulturveranstaltungen angeboten (Openair, Tagungen, Restaurant, Konzerte, Disco, Bar, etc.). Sehenswert ist insbesondere das Alpenpanorama. Viele dieser Aktivitäten haben eine lange Tradition auf dem Gurten. Die Holzproduktion ist rückgängig: Am meisten drückt der Preiszerfall in der Holzwirtschaft. Hinzu kommen aber auch relativ hohe Produktionskosten und zusätzliche Sicherheitsanforderungen im stark genutzten Agglomerationswald.

Die grösste Grundeigentümerin ist die Burgergemeinde Bern. Auch die Einwohnergemeinde Bern und private Eigentümer besitzen über das Gebiet verstreute Parzellen. Am Fusse des Gurten sind noch ein paar wenige Bauernbetriebe und ein Reitzentrum ansässig. Das Gebiet wird von zwei Förstern betreut, einem Staatsförster und einem Revierförster der Burgergemeinde Bern. Die regionalen Planungsarbeiten laufen über den kantonalen Forstdienst und umfassen die 12 Gemeinden von Bern und Umgebung. Das Waldgebiet am Gurten kann aber nicht von gesamtregionalen Planungsarbeiten losgelöst werden. So wird von den betroffenen Gemeinden bzw. dem Verein Region Bern (VRB) die regionale Richtplanung und vom Kanton die regionale Waldplanung vollzogen.

Der Siedlungs- und Freizeitdruck auf die Wälder in der Agglomeration Bern ist sicher grösser als in ländlichen Gebieten, weil die Freiflächen zwischen den Waldrändern und dem Siedlungsgebiet weitgehend verschwunden sind. Vor allem die einzelnen Gemeinden wollen aus wirtschaftlichen Gründen ihr Siedlungsgebiet ausdehnen, während die Region als Ganzes Interesse an einer hohen Lebensqualität hat. Der Siedlungsdruck ist aber nicht höher als in anderen städtischen Regionen. Belastungen durch industrielle Anlagen sind gering, da in der näheren Umgebung v.a. gewohnt wird.

Ein wichtiger Wendepunkt in der Berner Waldpolitik war der Lothar-Sturm. Einerseits wurde sehr viel Wald zerstört, vergleichbar mit acht Jahreserträgen. Andererseits eröffneten die dafür bereit gestellten Finanzen neue Möglichkeiten. Die Einrichtung eines Waldreservats war zwar,

basierend auf dem Waldgesetz 1991, im Rahmen der regionalen Waldplanung vorgesehen, dessen Realisierung wurde aber durch Sofortmassnahmen von Bund und Kanton beschleunigt.

1.2 VORGEHEN

Zunächst wurde die Chronologie der Ereignisse und Entscheidungen im Falle des Gurten aufgearbeitet. Dazu standen uns ein paar schriftliche Unterlagen zur Verfügung. Da die Planungsarbeiten am Gurten erst in den Anfangsphase stehen, ist der Umfang an Publikationen und Dokumenten aber beschränkt. Viele Informationen mussten deshalb über die Gespräche mit Naturschutzorganisationen, kantonalen Stellen, involvierten Planungsexperten, Förstern, Gemeinden und Eigentümern erschlossen werden. Hinzu kommt, dass der Wald am Gurten weder eine Schutzfunktion hat, noch von besonderen Infrastruktur- oder Meliorationsprojekten betroffen ist. Seine Funktion als Naherholungsgebiet und als Wirtschaftswald ist weitgehend unbestritten.

Gewisse Probleme ergaben sich im Hinblick auf den Zeitpunkt des Regimewandels. Zunächst muss zwischen der „Regionalen Waldplanung“, Beginn 2001, und den Wirtschaftsplänen der öffentlichen Wälder, regelmässig seit Mitte des 19. Jahrhunderts, unterschieden werden. Das eidgenössische Waldgesetz von 1991 schaffte die Grundlage für die Regionalen Waldpläne. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die neue kantonale Waldgesetzgebung von 1998 und die Ereignisse rund um den Lothar-Sturm. Was genau vor 1991 geschah, war sehr schwierig zu eruieren. Rodungen sind am Gurten und in der Agglomeration Bern seit vielen Jahrzehnten kaum mehr zugelassen worden. Andererseits wurde 1982 eine Waldstrasse in der Gemeinde Köniz mit Beiträgen von Bund und Kanton gebaut und gab in der Gemeinde wie im Grossen Rat sehr viel zu reden. Dies führte gar zu einer neuen Bewilligungspraxis für Waldstrassen. Insgesamt war das Gebiet am Gurten aber schon seit langem sehr gut erschlossen.

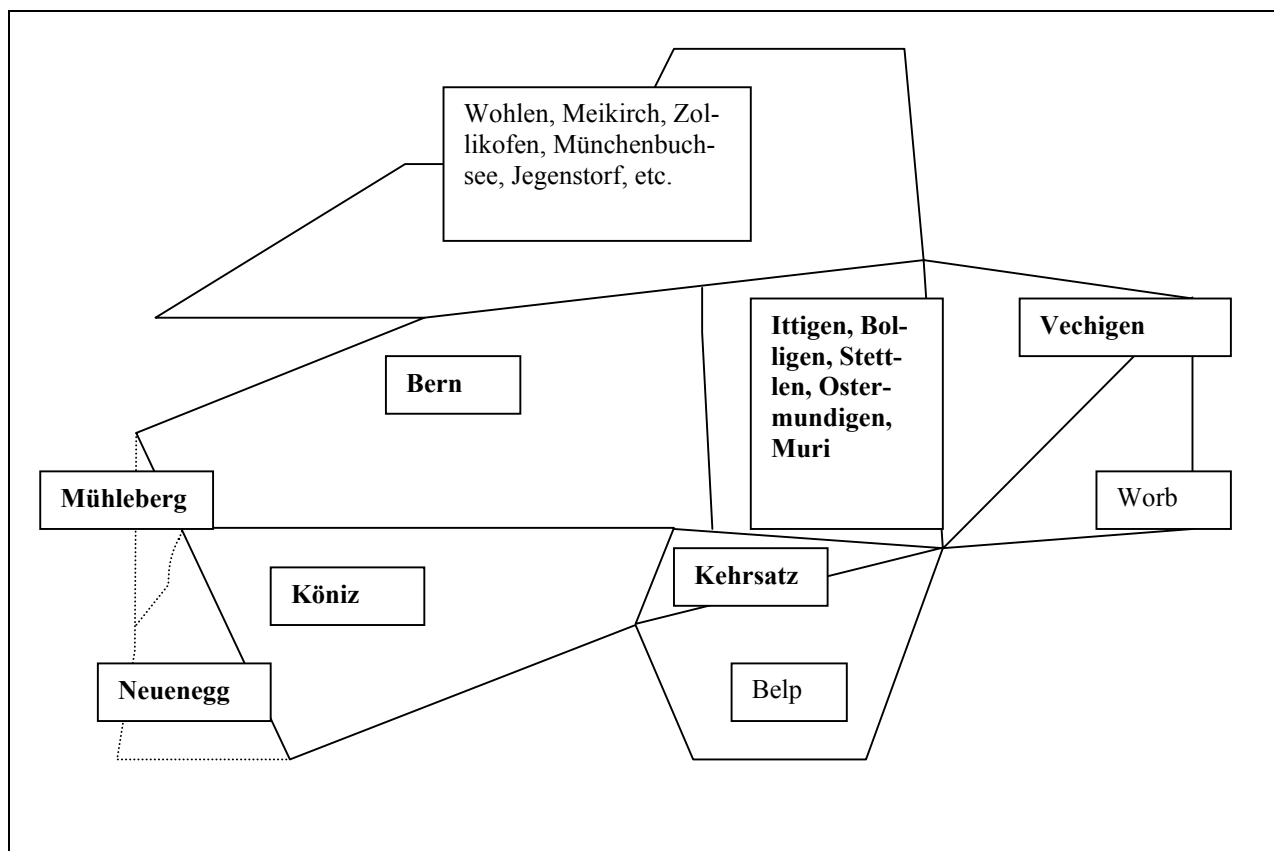
2. BESCHREIBUNG DES PERIMETERS UND DER « SUB-CASES »

2.1 HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM PERIMETER

Der Perimeter für diese Fallstudie ist der Wald am Gurten. Er umfasst rund 200ha. Der Wald am Gurten liegt südlich der Stadt Bern auf Gemeindegebiet von Kehrsatz und v.a. von Köniz. Der Gurten-Kulm liegt auf rund 850 m.ü.M. Politische und sozio-ökonomische Strukturen entsprechen denjenigen, wie sie in grossen Agglomerationen üblich sind: dienstleistungs-orientiert, eher umweltfreundlich sowie ein breites Parteienspektrum von rechts bis links. Hinzu kommt eine gewisse Bedeutung des Städtetourismus. Bezieht man die Indikatoren für die generelle Lebensqualität (Umwelt, OeV, Kultur, Sicherheit, etc.) mit ein, so verfügt die Agglomeration Bern im europäischen Vergleich über eine hohe Standortattraktivität.¹⁶

Die Situation im Wald am Gurten lässt sich nur vor dem Kontext von Gegebenheiten und Aktivitäten im weiteren Umfeld der Stadt Bern verstehen. Das gesamte Waldplanungsgebiet umfasst die Gemeinden im Amt Bern, welche zugleich zur Waldabteilung 5 Bern-Gantrisch gehören, nämlich die Gemeinden Bern, Bolligen, Ittigen, Köniz, Muri, Ostermundigen, Stettlen und Vechigen. Hinzu gesellen sich Frauenkappelen, Mühleberg und Neuenegg aus dem Amt Laupen sowie Kehrsatz, Amt Seftigen. In Absprache mit der Burgergemeinde Bern richtet sich der Planungsperimeter hauptsächlich nach den Grenzen der Waldabteilung und den grossen Waldungen der Burgergemeinde.

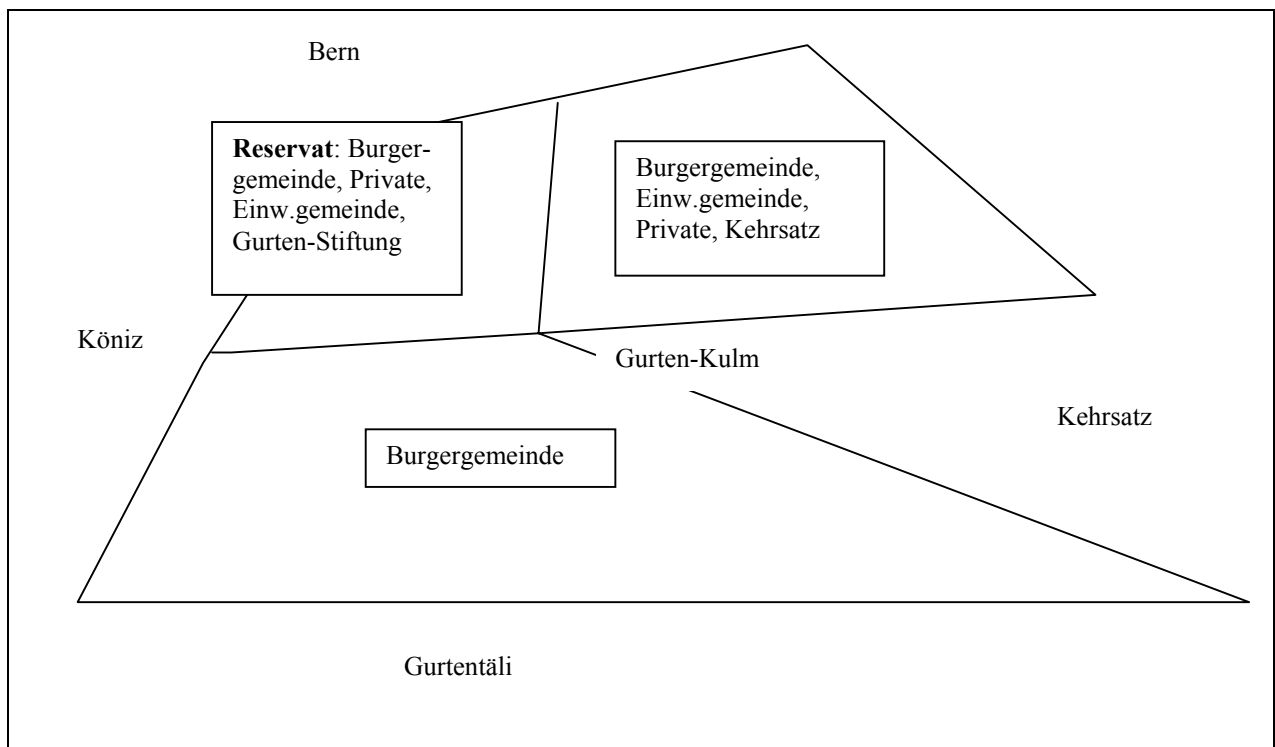
Abbildung 1: Grobe Skizze des Planungsperimeters (VRB)¹⁷



¹⁶ Studie über Städterangliste: Healey & Baker, Real Estate Monitor 1993-1996, London

¹⁷ Der RWP-Perimeter umfasst die fettgedruckten Gemeinden; die Gemeinden Mühleberg und Neuenegg gehören zwar nicht dem VRB an, zählen aber zum RWP-Perimeter.

Abbildung 2: Grobe Skizze der Grundeigentümer am Gurten



Das Gebiet im Amt Bern wird von Molasse, von Moränen überdeckte Flusstäler und den Flüssen Aare, Schwarzwasser und Sense geprägt. Obwohl im Mittelland dürfen die steilen Waldpartien nicht unterschätzt werden. Die jährlichen Niederschlagsmengen betragen ca. 1000 mm. Innerhalb des Planungsperimeters leben 218'203 Personen. Die gesamte Waldfläche beträgt 6'280 Hektaren. Pro Kopf ergibt das eine Waldfläche von 3.4 Aren. Der kantonale Schnitt liegt bei 19 Aren. Gemäss einer Betriebszählung aus dem Jahre 1995 finden im gesamten Berner Wald rund 1000 Personen eine Beschäftigung. Die Tendenz ist aber sinkend. Dies gilt auch für den Wald in Stadtberner Umgebung.¹⁸ Die Waldverteilung hat sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts nicht mehr wesentlich verändert. Die letzte bekannte Rodung zwecks Baulandgewinnung fand im Gebiet der heutigen Überbauung Rütli in der Gemeinde Ostermundigen von 1857 bis 1864 statt. Schwerwiegender war der Waldverlust durch die A1 im Grauholz, im Bremgartenwald und Könizbergwald.¹⁹

Die Wäldungen rund um Bern gehören hauptsächlich zu den Buchenwaldgesellschaften. Gemäss LFI 2 (1996) verfügt das Gebiet über Fichten, Tannen, Föhren, Lärchen, Douglasien, Weymouthsföhren, Buchen, Eschen, Eichen und Ahorn. Aus wirtschaftlichen Gründen wurden in den letzten Jahrhunderten Fichten und Tannen gefördert, insbesondere im Privatwald.

Im gewählten Waldperimeter Gurten, aber auch in der gesamten Agglomeration Bern gibt es verschiedene Nutzungskonflikte zu lösen, die quer durch sämtliche Nutzergruppen gehen. Die Öffentlichkeit setzt sich zusammen aus Naturliebhabern, Sportlern, Jugendlichen, etc., die ganz unterschiedliche Interessen haben. Die Gemeinden sind im Dilemma, ob sie die Lebensqualität tatsächlich fördern oder doch eher auf quantitatives Wachstum setzen wollen. Die Forstbetriebe möchten den Wald an sich zur Holzproduktion nutzen, sehen sich aber mit schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und vielen Spaziergängern konfrontiert. Und die Eigentümer

¹⁸ Siehe: « Kanton Bern in Zahlen » 1998/99 ; Zahlen aus dem Berner Wald 1999

¹⁹ Grobentwurf RWP vom 8. Januar 2002, S.9

haben forstliche, öffentliche und rein finanzielle Interessen. Die Eigentümerstruktur am Gurten ist heterogen: Private, die Burgergemeinde und die Einwohnergemeinde Bern.

Tabelle 1: Waldeigentümer am Gurten

Burgergemeinde Bern	100 ha
Einwohnergemeinde Bern	30 ha
Private	Ca. 50 ha
Total	170-200 ha
- davon Waldreservat (Burgergemeinde, Private)	18 ha

Die Burgergemeinde Bern bewirtschaftet total 3'500 Hektaren. Davon liegen 2'200 Hektaren im Gebiet der Waldabteilung 5. Der Gurten gehört in den Bereich der kantonalen Waldabteilung 5 Bern-Gantrisch. Insgesamt umfasst das Gebiet der Waldabteilung 5 rund 16'000 Hektaren. Im Vergleich zu anderen regionalen Waldplanungen handelt es sich in der Region Bern also um relativ wenig Waldfläche (7000 ha) für eine sehr grosse Anzahl Bewohner (200'000). Am Gantrisch zum Beispiel steht die ungefähr gleiche Fläche einer Bewohnerzahl von 5000 Personen gegenüber. Beim Wald am Gurten handelt es sich zwar um einen sehr kleinen Teil der von Burgergemeinde und Privaten bewirtschafteten Wälder. Seine Funktionsvielfalt übersteigt aber die meisten anderen vergleichbaren Wälder im Kanton Bern.

Die Planungsstrategien und beteiligten Akteurgruppen unterscheiden sich deshalb stark. In der Region Bern handelt es sich um typische Mittelland-Wälder ohne Schutzfunktion. Umgekehrt spielen Sicherheitsfragen eine Rolle, wenn es um den Schutz von Personen, Bauten und Verkehrswegen geht.

2.2 ÜBERBLICK ÜBER GÜTER UND DIENSTLEISTUNGEN

Im Gebiet Gurten und im Agglomerationsgürtel rund um Bern stehen die folgenden Nutzungen im Vordergrund:







- Erstens geht es um die *Holznutzung*, welche vom grössten Grundeigentümer, der Burgergemeinde Bern, vermehrt nach streng betriebswirtschaftlichen Kriterien geleistet wird. Für die Waldbesitzer stand bis vor Lothar die Nutzfunktion klar im Vordergrund. Die natürlichen Grundlagen führten zu hohen Zuwächsen und erlaubten eine relativ kostengünstige Holzproduktion. Rund um den Gurten wird viel gebaut, so dass der Wegtransport von Holz zunehmend erschwert ist. Ausserdem leidet die Holzwirtschaft unter den tiefen Holzpreisen. Die Produktivitätssteigerung infolge vollmechanisierter Holzerntemethoden und vermehrter Anwendung der Naturverjüngung vermochte die Preiseinbussen knapp aufzufangen. Es ist geplant, neue Holzenergieanlagen mit einer Kapazität von 20'000 m³ zu erstellen. Ebenfalls anvisiert wird die bessere Vermarktung durch die Öko-Labels FSC und Q-Label.
- Sehr wichtig ist die *Erholungs- und Freizeitnutzung*. Entsprechende Erhebungen, abgestuft nach Intensitäten, sind im Gange. Dabei stellen v.a. die Biker ein Problempotential dar. Der Gurten ist zudem ein wichtiges Ausflugsziel geworden. Auch grosse Veranstaltungen finden dort statt. Entsprechend werden die nahen Waldränder beeinträchtigt. Mit den Betreibern können Lösungen gefunden werden. Wanderer, Reiter, Velofahrer und OL-Läufer sind entweder organisiert oder stellen keine Belastung dar. Gemäss ZGB 699 kann jedermann den

Wald betreten. Die Toleranzgrenze für Belastungen durch Sport, Freizeit und Vergnügen ist relativ hoch. Spezifische Erholungseinrichtungen benötigen freiwillige Vereinbarungen.

- Der *Ökosystemnutzen* ist relativ hoch, angesichts der Bedürfnisse einer Agglomeration. Das Waldnaturschutzinventar (WNI) befindet sich in Arbeit. Für 2% der Flächen ist die Ausscheidung eines WNI-Objektes sehr wahrscheinlich, für 21% wahrscheinlich. Die durch Lothar geschaffenen Jungwuchsflächen erhöhen die Biodiversität.
- Das Gebiet ist ein Jagdbanngebiet. *Wild* ist vorhanden, dessen Störung muss allerdings bis zu einem gewissen Grad in Kauf genommen werden. Auch die nahen Verkehrsinfrastrukturen stellen immer wieder ein Gefahrenpotential für Tiere dar. Umgekehrt muss Jungwald z.T. vor dem Wild geschützt werden. Es gibt gezielte Hegeabschüsse von Rehen. Verschiedene lokale und regionale Vereine setzen sich für eine möglichst vielfältige Tierwelt ein.

Der Wald hat auch einen Nutzen für das gesamte Siedlungsgebiet bzw. die Lebensqualität in und um Bern. Gerade die Lebensqualität nimmt einen immer wichtigeren Platz ein in der Bewertung der städtischen Standortattraktivität.

Tabelle 2: Relevante Bedeutung der verschiedenen Güter und Dienstleistungen des Waldes am Gurten sowie deren Veränderungen zwischen den achtziger Jahren und heute

Güter und Dienstleistungen	Dominate Nutzungen		Bedeutung der Nutzung		
	1980	2001	1980	2001	Veränderung 1980-2001
Holz	D		++	+	
Landwirtschaft			+		
Ökosystem		D		+	
Erholung, Freizeit		D	+	++	
Infrastruktur (Bildung, Events, Zufahrt)				+	
Wild			+	+	

2.3 AUSWAHL DER « SUB-CASES »

Aus den verschiedenen Nutzergruppen lassen sich folgende Sub-Cases ableiten:

- Zur Zeit grosses Konfliktpotential ergibt sich zwischen *Naturschutz* und *Waldbesitzer* auf der einen Seite, *Erholung* und *Freizeit* auf der anderen Seite. Ausgangspunkt sind die Biker, welche eine illegale Downhill-Strecke mit kleineren baulichen Massnahmen einrichteten. Damit kamen sie in Konflikt mit anderen Nutzungsarten. Auch die Landwirte wehrten sich zum Teil mit Stacheldraht gegen das Passieren von Privatland. Das Problem besteht darin, dass die Biker schwer zu fassen sind; sie verfügen über keine Vereinsstrukturen und können sich leicht polizeilichen Kontrollen entziehen. Als einzige Alternative wurde die Schaffung einer legalen Strecke unter der Voraussetzungen angesehen, dass die Biker einen Verein

gründen und in Zukunft Haftung übernehmen. Der geplante Verein dürfte sich v.a. aus am Veloverkauf interessierten Personen zusammensetzen.

- Daraus abgeleitet ergibt sich auch ein Konflikt innerhalb der Bereichs *Erholung* und *Freizeit*. Traditionelle Nutzer wie Wanderer, Spaziergänger, Jogger und Naturliebhaber ärgern sich über die „Belastungen“ durch die Biker. Auch legale und illegale Events dürften nicht immer auf allgemeine Zustimmung stossen.
- Ein weiteres Konfliktpotential besteht zwischen *Holznutzung* und *Erholung*. Der Kanton vertritt – nach Aussagen verantwortlicher Stellen – nicht mehr primär die Interessen der Holzbewirtschaftung, sondern versucht zunehmend das gesamte öffentliche Interesse abzudecken. Zudem ist er aufgrund einer Motion verpflichtet, die Staatsschulden abzubauen. Dies dürfte Auswirkungen auf den Wald haben. Die Eigentümer sind der Ansicht, dass im Wald zu viel geregelt sei. Auf der anderen Seite haben die Bewirtschafter ein Interesse, dass gewisse Leistungen wie Aufräumarbeiten abgegolten werden. Hinzu kommen Haftungsfragen. Zusammen mit der Schaffung eines Waldreservates hat sich der Kanton dazu verpflichtet, die Haftung zu übernehmen.
- Unter den Waldbesitzern herrscht gegenwärtig eine gewisse Ratlosigkeit.²⁰: Wird sich der Rundholzpreis wieder erholen? Wer wird welches Holz kaufen? Was für Formen überbetrieblicher Zusammenarbeit sind zweckmässig, wenn vermehrt mechanisierte Ernteverfahren eingesetzt werden? Genügen die traditionellen Vermarktungsorganisationen auch für die neuen Holzmärkte? Definitive Antworten gibt es noch keine, aber es zeichnen sich Tendenzen ab: Der *Holzmarkt* kann sich durchaus wieder erholen, die Nachfrage nach maschinell leicht verarbeitbaren Bäumen könnte wieder steigen. So plant ein österreichisches Holzverarbeitungsunternehmen in die Region zu ziehen. Dies könnte ein Nachteil für die Baumvielfalt, aber ein Vorteil für den Umweltschutz im Allgemeinen sein (weniger Holztransporte). Hoffnungen werden ausserdem auf den Markt für ökologisch produziertes Holz gesetzt.
- Der Konflikt zwischen *Siedlung* und *Wald*, welcher sich häufig an den Waldrändern manifestiert, ist am Gurten nicht ausgeprägt. Erstens verfügen die umliegenden Gemeinden Köniz und Kehrsatz noch über freie Flächen fernab von den Waldrändern. Zweitens achtet die Burgergemeinde Bern darauf, dass mögliche Konflikte bezüglich der Waldrandpflege möglichst frühzeitig beseitigt werden. Tendenziell werden Waldränder – sofern keine Personen oder Verkehrswege bedroht sind – weniger gepflegt als noch vor ein paar Jahren. Es wird wieder mehr Gebüsch toleriert.

Zusammenfassend lassen sich zwei Hauptkonflikte bzw. Sub-Cases festhalten:

Der erste Konflikt dreht sich um die *Erholungsnutzung*. Diese steht im latenten Widerspruch zum Naturschutz und den Interessen der privaten Waldeigentümer. Dabei sind letztere nicht einmal unbedingt nur an die Holznutzung geknüpft, sondern vielmehr an die allgemeinen Vorstellungen der privaten Waldeigentümer, wie der Stock ihrer Ressource aussehen soll. Da der Agglomerationswald für die Erholung sehr stark genutzt wird, sind auch die Sicherheitsanforderungen an die Holznutzung gross. Zu denken ist insbesondere an die Biker.

Der Konflikt zwischen *Naturschutz* und *Holznutzung* hat sich eher entschärft, nachdem aufgrund der Lotharschäden ein Waldreservat eingerichtet wurde. Das Holz, welches liegen gelassen wurde, war aber anfällig auf den Borkenkäfer. Insofern müssen sich die Naturschützer und auch die Erholungssuchende daran gewöhnen, dass ein Waldreservat nicht „schön“ ist. Nicht ganz klar sind die Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Ökosystemnutzen und Holzwirtschaft: Das Verschwinden der Fichten hat u.U. positive Folgen für die Biodiversität, aber negative Folgen

²⁰ Grobentwurf RWP vom 8. Januar 2002, S.11

für das Einkommen der Forstbetriebe. Aus der Sicht des Naturschutzes ist es also nicht unbedingt bedauerlich, wenn der Fichtenbestand (und Tannen) dezimiert wird. Das Waldreservat am Gurten verfügt aber über einen „käferresistenten“ Buchengürtel, so dass benachbarte Fichtenwälder mehr oder weniger geschützt sein sollten.

3. NACHHALTIGKEITSINDIKATOREN

Die Bestimmung der Nachhaltigkeitsindikatoren sieht wie folgt aus:

- Die Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich in der Fallstudie Gurten relativ gut auf *die Ressource* Wald beschränken. Andere natürlichen Ressourcen wie Boden und Wasser haben eine untergeordnete Bedeutung.
- Der am eidgenössischen Waldgesetz von 1991 orientierte *Vorher-/Nachher-Vergleich* ist sehr schwierig durchzuführen, weil die entscheidenden Veränderungen erst in den späten neunziger Jahren einsetzten.
- Gemäss Entwurf Regionaler Waldplan Bern 2003-2018 ist eine systematische *Nachhaltigkeitskontrolle* beim Vollzug vorgesehen. In einem exemplarischen Beispiel werden Kriterien wie Arbeitssicherheit, Öffentlichkeitsarbeit, Sicherheit für Spaziergänger, Häuser und Anlagen, Holzproduktion, Holzernte, Holzförderung, Biodiversität, Wildschäden sowie Lenkung und Förderung der Erholungsnutzung genannt.

3.1 ÖKOLOGISCHE KRITERIEN

Die Flächenveränderung von streng geschützten Waldschutzgebieten stützt sich auf die Vereinbarung zu einem Waldreservat. Auch im Regionalen Waldplan sind Waldschutzgebiete vorgesehen, aber deren Realisierung hat langfristige Perspektive. Andere Flächenveränderungen und die Zergliederung der Landschaft sind von geringerer Bedeutung, da die Waldgebiete in der Agglomeration und insbesondere am Gurten in den letzten fünfzig Jahren kaum mehr verändert wurden. Die durch Lothar geschaffenen Jungwuchsflächen sowie das Verschwinden der durch den Borkenkäfer befallenen Fichten erhöhen vermutlich die Biodiversität.

Tabelle 3: Ökologische Nachhaltigkeitsindikatoren

Kriterien	Indikatoren und Datenquelle	Interpretation
Flächenveränderung von streng geschützten Waldschutzgebieten oder durch spezielle Bewirtschaftungssysteme geschützte Wälder (Helsinki 4.1b und c)	Fläche ausgeschiedener Waldreservate (Quelle: Vereinbarungen)	Je mehr Flächen ausgeschieden sind, desto ökologischer. (positiver Zusammenhang)
Flächenveränderung von natürlichen und alten naturnahen Waldtypen (Helsinki 4.1a)	ungefährer Anteil naturnaher Verjüngungen nach Schlägen und Wüfen (Quelle: Wirtschaftsplan Burgergemeinde, Entwurf RWP)	Je höher der Anteil naturnaher Verjüngungen, desto ökologischer und desto höher die Biodiversität. (positiver Zusammenhang)

3.2 ÖKONOMISCHE KRITERIEN

Zu den ökonomischen Kriterien zählen v.a. das Gleichgewicht zwischen Holzzuwachs und Holzernte. Hier sind es v.a. die Wirtschafts- bzw. Betriebspläne von Burgergemeinde und Kanton, welche Auskunft geben. Die Nutzung für Erholung und Freizeit wird durch die bauliche Infrastruktur, die Waldstrassen und den öffentlichen Verkehr bestimmt. Im Jahre 1983 wurde letztmals eine Waldstrasse neu angelegt. Spätere Anpassungen hatten mit dem Ausbau des Gurtenzentrums zu tun.

Tabelle 4: Ökonomische Nachhaltigkeitsindikatoren

Kriterien	Indikatoren und Datenquelle	Interpretation
Gleichgewicht zwischen Holzzuwachs und –entnahme während der letzten 10 Jahre (Helsinki Indikator 3.1)	Verhältnis Zuwachs / Entnahme (Quelle: Entwurf RWP, Wirtschaftsplan Burgergemeinde)	Je besser das Verhältnis zwischen Zuwachs und Entnahme, desto ökonomischer. (positiver Zusammenhang)
Nutzungspotential für Holzwirtschaft	Arbeitsplätze, Holzabsatz, regionale Verarbeitung (Quelle: Entwurf RWP, kant. Statistik)	Je höher die Holznutzung, desto ökonomischer. (positiver Zusammenhang)
Nutzungspotential für Erholung / Freizeit	Beschreibung von Projekten (Quelle: Gebietsplan)	Je besser die Projekt für Erholung und Freizeit, desto ökonomischer. (positiver Zusammenhang)
Erschliessungsdichte mit Waldstrassen (Assessment 3.4)	Beschreibung des Waldstrassen-netzes (Quelle: Gebietsplan)	Je besser erschlossen, desto ökonomischer. (positiver Zusammenhang)

3.3 SOZIALE KRITERIEN

Bei den sozialen Kriterien verwenden wir zunächst die Nutzung des Waldes durch Erholungssuchende. Die „Belastung“ ist im Interesse einer sehr grossen Bevölkerungsanzahl aus der Agglomeration Bern, welche das Gebiet zu Erholungs- und Freizeit Zwecken nutzt. Der Gurtenwald ist sehr gut zu Fuss, mit dem Velo und dem öffentlichen Verkehr zugänglich. Die Zufahrt mit dem Auto ist für Erholungssuchende stark eingeschränkt.

Tabelle 5: Soziale Nachhaltigkeitsindikatoren

Kriterien	Indikatoren und Datenquelle	Interpretation
Nutzung des Waldes durch Erholungssuchende (Assessment 6.2)	Schätzung der Anzahl Tagesbesucher (Quelle: Angaben Gurtenbahn AG)	Je mehr Personen das Gebiet für ihre Erholung nutzen, desto sozialer. (positiver Zusammenhang)
Dichte der koordinierten und geplanten Waldnutzungen	Beschreibung verschiedener Pläne (verschiedene Quellen)	Je stärker Waldnutzungen koordiniert werden, desto sozialer. (positiver Zusammenhang)
Teilnahme der Öffentlichkeit an Politik und Entscheidungsfindung in Bezug auf Wälder (Helsinki desk. Indikator)	Formelle Beteiligung der Bevölkerung. Gleichberechtigte Beteiligung der Interessengruppen (Quelle: Protokolle/Unterlagen der Regionalen Waldplanung und der Richtplanung)	Je besser die lokale Bevölkerung und andere Teile der Öffentlichkeit beteiligt sind, desto sozialer. (positiver Zusammenhang)

4. CHRONOLOGISCHER ÜBERBLICK DER EREIGNISSE

4.1 ALLGEMEINER ABLAUF DER EREIGNISSE

Zwei Ereignisse stehen im Vordergrund:

Nach einer allgemein als erfolgreich bezeichneten *regionalen Waldplanung* im Gantrischgebiet wurden die Planungsarbeiten im Raum der Stadt Bern gestartet. Dabei wurde die regionale Waldplanung mit der regionalen Richtplanung „Naherholung und Landschaft“ verknüpft.

Der Sturm „Lothar“ führte dazu, dass die Bernische Waldpolitik von neuen Voraussetzungen ausgehen musste. Neben der Zerstörung von grossen Flächen wurden aber auch neue Ansätze initiiert oder deren Durchsetzung zumindest beschleunigt. Eine wichtige Rolle spielten dabei finanzielle Aspekte: Die Holzbewirtschaftung war defizitär (Produktionskosten, Überangebot), während zur Behebung der Sturmschäden grosse Geldbeträge bewilligt wurden. Der Kanton Bern stellte rund 80 Millionen bereit. Indirekt beschleunigte Lothar auch die Veränderungen in der Bewirtschaftungspraxis der Burgergemeinde. Und viele private Eigentümer verloren ihr Interesse an der Holzbewirtschaftung.

4.1.1 Die Berner Waldpolitik im Gurten vor dem Sturm „Lothar“

Vor dem Sturm „Lothar“ liess sich der Kanton Bern Zeit, die regionale Waldplanung voranzutreiben. Planungsbasis bildeten weiterhin die Wirtschafts- bzw. Betriebspläne. Die Waldabteilung 5 Bern-Gantrisch gehörte aber schon damals zu den eher fortschrittlicheren Waldabteilungen. Schweizweit verfügen 10% der Wälder über einen RWP. Das entspricht dem Stand im Kanton Bern.

Der Preiserfall in der Holzwirtschaft hatte noch nicht voll durchgeschlagen. Auch Betrieb und Unterhalt verliefen nicht nach streng betriebswirtschaftlichen Kriterien. Es gab verschiedene Verträge und Vereinbarungen zwischen Forstbetrieben, Waldeigentümern, Gemeinden und Kanton. Es wurden auch Unterhaltsarbeiten ausgeführt, die nicht oder nur schlecht abgegolten wurden. Solange der Holzmarkt für die Forstbetriebe funktionierte, war die Waldplanung kaum Gegenstand von Diskussionen.

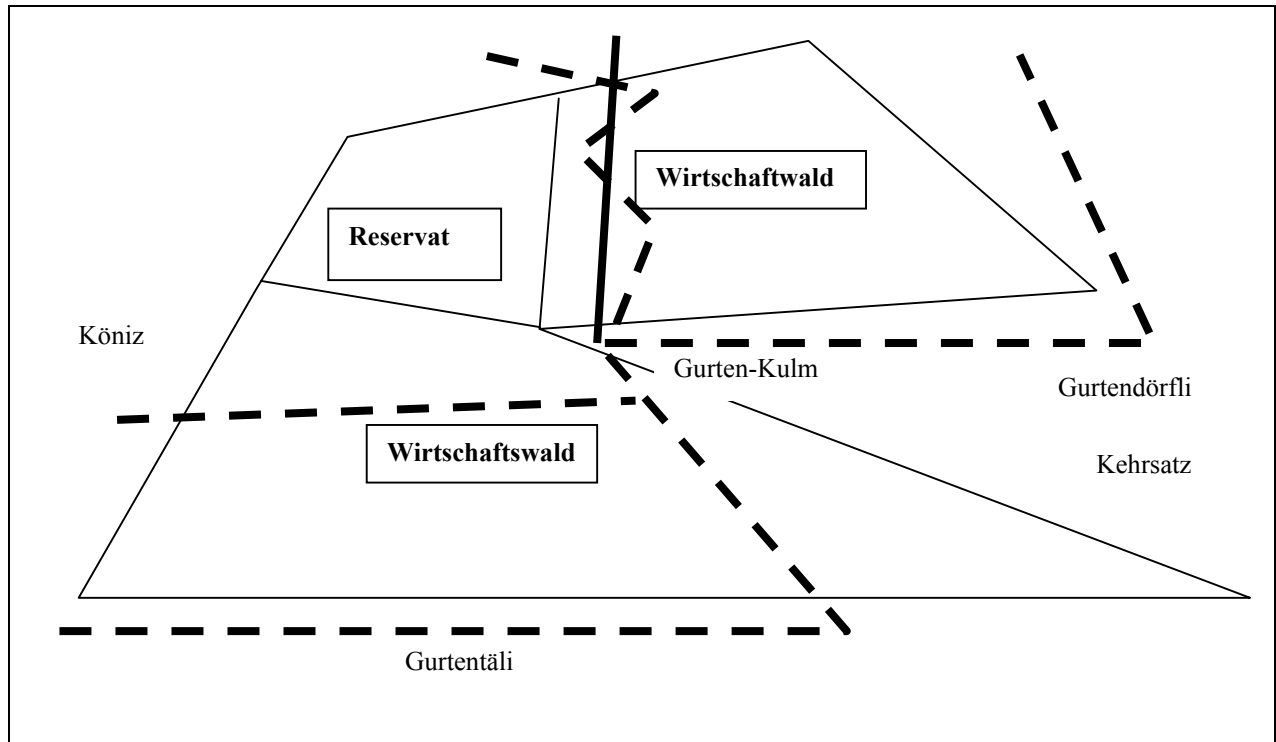
Die Umweltschutzorganisationen hatten Mühe, ihre Anliegen durchzusetzen. Sie stiessen immer wieder auf grundsätzliches Misstrauen. Auch das Anlegen von Erschliessungsstrassen war immer wieder Gegenstand von Diskussionen zwischen der traditionellen Holzwirtschaft und den Naturschützern. Die Waldpolitik wurde insbesondere von der Pro Natura abgedeckt. Sie verfügte über einen gewissen Rückhalt in den Gemeinden. Der WWF war bis 1998 wenig aktiv.

Die betroffenen Gemeinden Köniz und Kehrsatz waren den Naturschutzanliegen nicht verschlossen. So war das Umweltforum Köniz relativ gut in der Gemeinde verankert. Es konnte sich auf sozialdemokratische und grüne Politiker stützen. Neben einem Naturlehrpfad gab es auch kommunale Pflegebeiträge für Landwirte. Später gab es auch einen Vorstoss für die Schaffung eines Naturparkes im Gurtentäli. Dieser wird aber in den nächsten Jahren kaum realisiert werden. Die Gemeinden nehmen Rücksicht auf die Interessen der Landwirte, welche auch stark in der Kommunalpolitik vertreten sind.

Mitte der neunziger Jahre begann die konkrete Realisierung des Kulturzentrums auf dem Gurten. Vorher war der Gurten zwar ein beliebtes Ausflugsziel, bot aber keine gute Gebäudeinfrastruktur. Auf Widerstand stiessen 1996 die geplanten Zufahrtswege für den Bauverkehr. Das generelle Fahrverbot stand nie zur Diskussion. Die Wanderwegorganisation wehrte sich gegen die Teerung der Strasse durch das Gurten-Dörfli. Die Konsenslösung wurde in einer provisorischen Variante vom Gurtentäli herkommend gefunden. Im Herbst 1999 konnte das Zentrum auf dem Gur-

ten in Betrieb genommen werden. Es wurde allgemein anerkannt, dass das Gurtenzentrum, unter dem Patronat der Migros, sehr vorbildlich nach ökologischen Kriterien realisiert wurde (Holzschnitzelheizung, Sonnenenergie, Architektur, Totalerneuerung der Gurtenbahn, etc.).²¹ Als Zufahrtsstrasse für Lieferungen an das Gurtenzentrum diente nachher die Strasse am Nordhang durch das Gurtendörfli. Auf eine durchgehende Teerung wurde verzichtet. Zum Teil sind die Fahrspuren geteert. An gewissen Stellen setzt das Regenwasser der Strassenqualität zu. Die Zufahrtsstrassen sind durch verschiedene Fuss- und Wanderwege verbunden.

Abbildung 3: Überblick über die wichtigsten Zufahrtsstrassen (---) und Bahn (—)



Waldeigentümer, die besondere Leistungen im öffentlichen Interesse erbrachten, erhielten finanzielle Abgeltungen. Im Gesetz über das Verfahren bei Boden- und Waldverbesserungen werden Subventionen an den Bau von Erschliessungsanlagen und Betriebsgebäuden geregelt. Der Kanton unterstützte überall dort, wo auch der Bund unterstützte. Neu waren die Beiträge an den periodischen Unterhalt von Waldstrassen.²² Diese Regelung wurde aber wegen der Finanzknappheit nie angewendet. Im Kanton Bern wirkte 1995-1997 ein Projekt zur Jungwaldpflege nach dem Prinzip des naturnahen Waldbaus. Dabei wurden über drei Jahre rund 5.5 Millionen Franken pro Jahr an die Jungwaldpflege ausbezahlt. Von 17 Millionen Franken Gesamtsubventionen leistete der Kanton 7.5 Millionen und der Bund 12.6 Millionen.²³ 1993 und 1994 wurden im Rahmen eines Vorprojektes rund 13 Millionen Franken gesprochen (Bund: 6 Mio., Kanton: 2.7 Mio.). Gemeinden profitierten zu rund 75% und Private zu 15% von den Subventionen für die Jungwaldpflege. In den Jahren 1998 und 1999 erhielten die Waldabteilung 5 ca. 500'000 Franken jährliche Subventionen und die Burgergemeinde Bern rund 200'000 Franken pro Jahr. Im Jahr

²¹ Verschiedene Broschüren zum Gurtenzentrum, zu Veranstaltungen, zur Architektur, etc. ; Berichte in der Migros-Zeitung « Der Brückenbauer ».

²² Kernaussagen zum KWaG, Januar 2001

²³ Projektabrechnung Waldbau A 411.1 vom 14. Januar 1998

2000 sanken die Beträge auf unter 100'000 Franken. Die Gelder wurden in die Beiträge an die Sturmschäden umgeleitet.

4.1.2 Innovator „Lothar“

Im Dezember 1999 tobte der Sturm „Lothar“ über weite Teile der Schweiz. Auch die nähere Umgebung von Bern, der Gurten, der Könizberg und der Ulmisberg, waren stark betroffen. Die Flächenschäden waren enorm. Ganze Waldgebiete mussten aus Sicherheitsgründen für längere Zeit gesperrt werden. Das gefallene Holz entsprach einer Erntemenge von rund acht Jahren. Im Kanton Bern entstand ein Flächenschaden von rund 7000 Hektaren.²⁴

Die Burgergemeinde Bern war nicht mehr bereit, ohne Entschädigung Sturmschäden zu beheben. Ausserdem gibt es Gebiete, die nur über unzureichende Erschliessung verfügen, weil die Gemeinden, z.B. Kehrsatz, in früheren Jahren von neuen Erschliessungsstrassen absahen. Die Behebung der Lotharschäden war auf den Parzellen der Burgergemeinde und der Einwohnergemeinde Bern unproblematisch, nicht aber auf den privaten Parzellen. Die Burgergemeinde räumte für 1.5 Millionen Franken Holz weg. Viel Holz blieb aber auch liegen.²⁵ Die Einwohnergemeinde Bern verweigerte eine Beteiligung an den Kosten, so dass die Burgergemeinde den geleisteten Betrag an die Öffentlichkeit schenkte. Ein entsprechendes Gesuch an den Bund wurde ebenfalls abgelehnt, weil die Gemeinden für die Wohlfahrtswälder zuständig sind.

Es entwickelte sich ein Borkenkäferproblem. Zunehmend gab man sich aber pragmatisch: Der Verlust an Fichten öffnete neue Türen für die Biodiversität. Auch wurden Maschinen eingesetzt, mit denen trotz fehlenden Zufahrtsstrassen der Wald bewirtschaftet werden konnte. Ein Fazit kann gezogen werden: Lothar hat das Verständnis, wie ein Wald im Mittelland auszusehen hat, stark durchgerüttelt.

Das BUWAL sah vor, dass Waldreservate als Folge der Lotharschäden geschaffen werden. Voraussetzung war, dass entsprechende Waldgebiete nicht mehr geräumt wurden. Es gab finanzielle Entschädigungen für Ertragsausfälle und einmalige Beiträge. Schon vorher wurden der Forstdienst vom Kanton angewiesen, mögliche Gebiete für Waldreservate zu bezeichnen. Die Burgergemeinde erkannte, dass ein Waldreservat nach Lothar kurzfristig stärker unterstützt wird. Sie nutzte diese Gelegenheit und bezeichnete im Gurten eine Fläche (16.3 ha). Um in den Genuss der Lothargelder zu kommen, musste auf einen Kunstgriff zurückgegriffen werden: Ausserhalb des Perimeters, aber in der Nähe, wurde eine zweite, fast vollständig zerstörte Fläche als Reservat ausgeschieden (2.8 ha). Diese und die Fläche am Gurten wurden als ein gemeinsames Projekt eingegeben, das somit die notwendigen Auflagen erfüllt. Somit ist auch eine der Bedingungen geschaffen, damit der Forstbetrieb der Burgergemeinde das Ökolabel des Forest Stewardship Councils (FSC) verwenden kann.

Sieben Waldeigentümer unterstützten das Vorhaben schon früh, die Burgergemeinde Bern hielt sich eher zurück. Die entsprechenden Verträge dürften im Laufe des Jahres 2002 unterzeichnet werden. Gewisse Vorbehalte gab es noch in Sachen Haftpflicht. Für die Waldeigentümer war die Frage offen, wer haften muss, falls wegen der ausbleibenden Pflege Erholungssuchende durch herabfallende Äste oder Bäume geschädigt werden. Die Haftungsfrage erwies sich in den Verhandlungen rund um die Schaffung des Reservats als Schlüsselfrage. Erst nachdem der Kanton im Vertrag explizit die Haftung für solche Fälle übernahm, willigten die Eigentümer ein.

²⁴ Dritter Zwischenbericht « Lothar »

²⁵ Eine wichtige Waldstrasse auf den Gurten hätte ursprünglich für längere Zeit einfach gesperrt bleiben sollen. Die Gemeinde Köniz änderte dann aber innerhalb einer Woche die Meinung, da diese Strasse die einzige Verbindung für die Feuerwehr war.

Die kantonalen Ziele der Wiederbewaldung orientierten sich an naturnahen Lösungen, d.h. es sollte nur punktuell lenkend eingegriffen werden, nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen.²⁶ Neupflanzungen war auf 20% der Flächenschäden vorgesehen. Zügig wurde die regionale Waldplanung an die Hand genommen und mit der regionalen Richtplanung – auf Initiative der Waldabteilung 5 – koordiniert. Die grundsätzliche Einigung über das Waldreservat wurde als Anlass für den Startschuss der regionalen Waldplanung genommen. Mit dem Abschluss des Reservats wurde also auch deshalb vorwärts gemacht, damit bei Beginn der Planung bereits auf mögliche Änderungen oder Resultate der regionalen Planung hingewiesen werden konnte.

Im Rahmen der Richtplanung geht es darum, die Bevölkerung auf ihre Bedürfnisse im öffentlichen Raum zu sensibilisieren. Dazu wurde am 29. März 2001 ein Erkundungstag durchgeführt, an dem 30 verschiedene Organisationen teilnahmen, darunter auch soziale Institutionen wie Pro Senectute und Pro Juventute. Die Teilnehmenden waren sich einig, dass eine Kampagne für die Nutzung des Waldes nötig war.

4.1.3 Regionale Wald- und Richtplanung

Mitte November 2001 wurde die Nordflanke des Gurtens definitiv zum Waldreservat erklärt, nachdem alle betroffenen Waldeigentümer vertraglich zugesichert hatten, eine 17 Hektaren grosse Fläche für vorerst 50 Jahre der Natur zu überlassen. Das Gebiet wurde vom Kanton vorgeschlagen. Die grössten Eigentümer sind Einwohner- und Burgergemeinde Bern. Der Bund trägt auf der Basis der Lotharbeschlüsse finanziell zum Gelingen des Waldreservats bei (siehe Kapitel 4.1.2).

Die derzeitige Wald- und Richtplanung ist wenig beeinflusst von rechtlichen Änderungen auf Bundesebene, abgesehen natürlich von der generellen Pflicht, eine regionale Waldplanung durchzuführen.²⁷ Auf Initiative der kantonalen Waldabteilung wurden die Wald- und die Richtplanung in der Region koordiniert. Mit der Orientierungsveranstaltung und Präsentation des Waldreservats vom 16. November 2001 auf dem Gurten im Rahmen der institutionalisierten „Kupplungsverfahren“ des Vereins Region Bern (VRB) wurden die Arbeiten am RWP und am Richtplan gestartet. Obwohl unterschiedliche Genehmigungsverfahren laufen beide Planungen im Rahmen des VRB. Bewusst wurden Experten eingeladen, die sich mit der Gestaltung und Organisation von offenen Prozessen auskennen. Der RWP dürfte im Jahre 2003 vorliegen. Darin wird es um das zukünftige Bild der stadtnahen Wälder gehen. Zuständig ist die Waldabteilung 5. Das Projekt Naherholung und Landschaft liegt in der Zuständigkeit der VRB-Gremien und wurde im Jahr 2000 an die Hand genommen. An einem Workshop zum Projekt Naherholung und Landschaft wurden folgende Schwerpunkte definiert:

- Die Raumplanung muss die Voraussetzungen schaffen.
- Potential ist vorhanden, muss aber genutzt und kommuniziert werden (Lokale Agenda 21, OeV).
- Erhebung der Nutzungsansprüche und Definition des Alltagsumfeldes.
- Mehr Zusammenarbeit zwischen Gemeinden (Stadt/VRB) und Disziplinen.

Die zur Zeit laufenden Workshops führten zunächst ins Thema ein und setzten die Spielregeln fest. In vier Arbeitsgruppen werden Vorschläge ausgearbeitet in den Bereichen Erholung, Land-

²⁶ Referat von Adrian L. Meier, Bereichsleiter Waldbau und Ökologie, Amt für Wald des Kantons Bern, am 10. Mai 2001.

²⁷ Zum regionalen Waldplan siehe auch Kapitel 6.1.2.

schaftsschutz, Holzproduktion und Naturschutz. Die Vorschläge werden dann vom Kanton nach Machbarkeit, Dringlichkeit und Zuständigkeit geprüft. Der regionale Waldplan gliedert sich letztlich in einen allgemeinen Teil und in einen Anhang mit Objektblättern. Vorschläge, welche die Richtplanung betreffen, werden vom Verein Region Bern bzw. den dazu eingerichteten Kupplungsverfahren weiter bearbeitet.

Die koordinierende Arbeitsgruppe begann ihre Arbeit im Dezember 2001 und wird sich insgesamt viermal treffen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus kantonaler Verwaltung, Waldeigentümern, Umweltschutzorganisationen, Holzverarbeitungsbetrieben und Gemeinden zusammen. Konflikte sind bisher noch keine entstanden. Sobald Verantwortlichkeiten und Finanzierungsfragen diskutiert werden, dürften die Meinungen auseinander gehen. So gehören der Burgergemeinde Wälder innerhalb der Stadt Bern, welche zunehmend zu parkähnlichen Anlagen werden. Bisher gab es keine Verträge mit der Einwohnergemeinde Bern.

Ab anfangs 2002 konnte in der Leitungsgruppe und der begleitenden Arbeitsgruppe ein erster Grobentwurf des Regionalen Waldplanes 2003-2018 diskutiert werden. Der RWP Bern wird parallel mit dem Projekt „Naherholung und Landschaft“ (N+L) sowie der Studie „Erholung und Walddynamik“ (E+W) erarbeitet. Das erste Projekt ist Teil des regionalen Richtplanes und soll die Nutzungskonflikte zwischen Umwelt, Erholung, Land- und Forstwirtschaft lösen. Für diese Räume wird gemeinsam mit den Interessenvertretern und Gemeinden die zukünftige Nutzung und Koordination festgelegt. Die Ergebnisse fliessen in den Richtplan und werden damit verbindlich. Im Rahmen eines Aktionsprogrammes wird die Bevölkerung auf die Qualität und Verbesserung des Alltagsumfeldes sensibilisiert. Als Resultat des Aktionsprogrammes werden für die Gemeinden und weitere Interessierte praktische Umsetzungshilfen erarbeitet, welche sie bei Fragen der Nutzung im öffentlichen Raum anwenden können. Das zweite Projekt beinhaltet die Grundlagen zur zweckmässigen Analyse der Erholungsfunktion des Waldes und der Auswirkungen der Freizeitnutzung auf die Walddynamik. Das Projekt wird vom BUWAL durchgeführt.

Die Arbeitsgruppe für die Koordination zwischen RWP und N+L beschloss grundsätzlich, dass alle Arbeiten öffentlich sind. Eine gewisse Zurückhaltung wird in Bezug auf die Presse geübt. Bei gewissen Themen kann die Arbeitsgruppe Vertraulichkeit beschliessen.²⁸ Es wurden Arbeitsgruppen gebildet: Holzproduktion und Schutzwald, Naturschutz, Landschaftsschutz sowie Erholung, Sport und Freizeit. In den Arbeitsgruppen sind die Gemeinden, Amtsvertreter, Experten und am jeweiligen Thema interessierte Vereine und NGOs vertreten.²⁹

Ende Februar 2002 werden die Planungsvorschläge der Interessenvertreter auf dem Tisch liegen. Die Waldabteilung wird diese zusammenstellen und für die Vernehmlassung vorbereiten. Aus planerischer Sicht ist die Tatsache, dass die Perimeter des RWP und des VRB nicht identisch sind, eine Komplikation. Um den drei nicht zum VRB gehörenden Gemeinden von Anfang an ein gleichberechtigtes Mitspracherecht zu gewähren, haben diese Delegierte bezeichnet, welche jeweils zu den VRB-Anlässen eingeladen werden. Die Ausarbeitung des Wald- und des Richtplanes sind somit in Zusammenarbeitsgremien eingebracht worden, welche die beiden rechtlichen Planungssperimeter abzudecken vermögen.

²⁸ Protokoll der AG-Sitzung vom 15. Januar 2002

²⁹ Erste Diskussionsergebnisse waren z.B.: bessere und umweltfreundliche Zugänglichkeit und Kennzeichnung der Sport- und Erholungsgebiete, Erhalt der Pufferzonen zwischen Wald und Siedlung bzw. Landwirtschaft und Verbesserung der Ökokorridore (Wild, Grün).

4.1.4 Naturschutzanliegen im Wald

Die Koordination mit Naturschutzanliegen erfolgt im Zusammenhang mit Planungsverfahren sowie mit der Zertifikation des Forstbetriebs der Burgergemeinde. Am 10. Januar 2002 fand eine Aussprache zwischen dem Kanton und den Naturschutzorganisationen (Pro Natura, WWF) betreffend Integration des Waldnaturschutz-Inventars (WNI) in die Regionale Waldplanung statt.³⁰ Kurz vorher, also Ende 2001, gelangten die Naturschutzorganisationen mit verschiedenen Schreiben an das kantonale Waldamt.³¹ Den Naturschutzorganisationen ging es v.a. darum, potentielle Flächen für Waldnaturschutzgebiete möglichst verbindlich zu sichern. Die Bewertung müsste nach ökologischen Kriterien und entkoppelt von der Finanzierbarkeit in den nächsten 15 Jahren erfolgen. Im weiteren fordern sie eine neutrale Moderation. Bezüglich der Koordination mit der Richtplanung würden sie es begrüßen, wenn im Massnahmenplan K5 25 Millionen Franken für die Schaffung von Waldreservaten bis ins Jahr 2010 vorgesehen werden.

Für den Kanton ist der RWP vor allem ein Führungsinstrument für den Forstdienst, um mittelfristig den Einsatz der knappen Mittel aufzuzeigen. Vorrangfunktionen bzw. Objekte werden nur ausgeschieden, wo spezieller Handlungsbedarf besteht. Der Rest gilt als multifunktionaler Wald. Das als Entwurf vorhandene Naturschutzkonzept für den Wald betont, dass das WNI eine nicht verbindliche Planungsgrundlage für den RWP darstellt. Die Naturschutzorganisationen fordern, dass die WNI vor der RWP-Ausarbeitung vorliegen sollten, dass die konsolidierten WNI-Flächen im RWP behördenverbindlich auszuweisen sind, und dass Handlungsbedarf und Prioritäten für die Objektauscheidung transparent sind. Für das konkrete Vorgehen bei der Koordination zwischen WNI und RWP wurde ein Konsens gefunden, indem die WNI im Anhang erwähnt werden. Als Vorbild dient die Regionale Waldplanung Gantrisch.

Wegen der schlechten Finanzlage des Kantons wurden die Mittel für die Errichtung von Waldreservaten im entsprechenden Richtplanblatt gekürzt bzw. die Umsetzungszeit erstreckt. Die neueste Fassung sieht insgesamt 10 Millionen Franken bis 2010 vor. Gegenwärtig sind im kantonalen Finanzplan 2003-2005 750'000 Franken eingestellt. Dieser Betrag sollte dynamisch gesteigert werden.

Impulse erfuhr der Naturschutz auch durch Ökolabels. 1998 begann die Zusammenarbeit zwischen der Burgergemeinde und dem WWF betreffend einer Zertifizierung nach den FSC-Kriterien. Im September 2001 organisierte der WWF auf dem Gurten eine Ausstellung zu Holz und Zertifizierung, welche von der Burgergemeinde unterstützt wurde. Der Austragungsort im Kongresszentrum der Migros ist sicher kein Zufall, handelt es sich doch um einen potentiellen Abnehmer von zertifizierten einheimischen Holzprodukten.³²

4.2 ABLAUF DER « SUB-CASES »

Der Ablauf der Sub-Cases geht zum grössten Teil aus möglichen Konflikten und den oben genannten Ereignissen hervor:

- Der Konflikt zwischen *Naturschutz* und *Holznutzung* wurde entschärft (Sub-Case 2). Einerseits nahm die Bedeutung der Holznutzung ab, vorwiegend aus betriebswirtschaftlichen Gründen. Andererseits profitierte der Naturschutz von den Bundes- und Kantonsmassnahmen

³⁰ Vgl. die Aktennotiz vom 24. Januar 2002

³¹ Schreiben vom 14. November 2001 und 20. Dezember 2001, durch WWF Bern und Pro Natura Bern unterzeichnet.

³² Aufgrund der Ereignisse vom 11. September 2001 in New York wurde die Veranstaltung nur sehr schlecht besucht und fand kaum Echo in der Presse.

zur Behebung der Lothar-Schäden. Die Bereitschaft nahm seitens der Akteure zu, die beiden Nutzungsbereiche in Einklang zu bringen. Aus der Sicht der Naturschutzorganisationen kann dies positive Folgen für die Biodiversität haben. Ein Hindernis für Waldeigentümer ist die lange Verpflichtungsdauer von 50 Jahren bei Waldreservaten.

- Der Konflikt innerhalb des Bereiches *Erholung* und *Freizeit* hat sich ebenfalls entschärft. Die Attraktivitätssteigerung des Gurtens durch den Ausbau der Infrastruktur wurde allgemein begrüsst. Ausserdem zeichnet sich eine einvernehmliche Lösung mit den Mountainbikern ab.
- Der Konflikt zwischen *Holznutzung* und *Erholung* bzw. *Freizeit* bleibt bestehen, kann aber kaum ganz gelöst werden. Für beide vorteilhaft ist die gute Erschliessung. Hingegen bleibt der Holzschlag aus Sicherheitsgründen behindert (Sub-Case 1).
- Der Konflikt zwischen *Naturschutz* und *Erholung* bzw. *Freizeit* hat sich entschärft, seit der Kanton vermehrt versucht, sämtliche öffentlichen Interessen zu berücksichtigen. Die beiden Bereiche ergänzen sich. Das neue Gurten-Zentrum trug den umweltpolitischen Anliegen Rechnung (Sub-Case 1).
- Der Konflikt zwischen *Siedlung* und *Wald*, welcher sich häufig an den Waldrändern manifestiert, war am Gurten nie sehr ausgeprägt. Im Zuge der Neuausrichtung werden vermehrt stufige Waldränder geschaffen.

Tabelle 6: Überblick wichtige Ereignisse

Jahr	Ereignisse
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der Zusammenarbeit zwischen WWF und Forstbetrieb Burggemeinde betreffend Labels
Dezember 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Sturm „Lothar“
Mitte 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn RWP Bern
Mai 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatzpapier Zusammenarbeit Waldabteilung/VRB
Sept. 2001	<ul style="list-style-type: none"> • WWF-Ausstellung zu Holz und Label auf dem Gurten, in Zusammenarbeit mit der Burggemeinde; wenig Beachtung wegen Wetter und weltweiter Krise
Okt. 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Einigung Kanton/Biker zur Linienführung Downhillroute
Nov. 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Erkundungstag auf dem Gurten
Nov. 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Definitiver Beschluss Waldreservat
Jan. 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Aussprache Kanton / Naturschutzorganisationen
Jan. 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Neuer Grobentwurf Regionaler Waldplan
Feb. 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss Interessenerfassung regionaler Waldplan
März 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Entwurf regionaler Waldplan
Frühjahr 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Eigentümervereinbarung betreffend Waldreservat
August 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Mitwirkung
Ende 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaler Waldplan liegt vor

5. SITUATION VOR DEM REGIMEWANDEL

5.1 DATEN ZUM PERIMETER

In diesem Kapitel werden verschiedene Daten und Informationen zur Situation vor dem Regimewandel zusammengefasst. Da fast alle wichtigen Ereignisse erst ab den späten neunziger Jahren stattfanden, können die Angaben zur Situation vor 1991 kurz gehalten werden.

5.1.1 Nutzungen

Das Gelände wird für ein paar wenige Infrastrukturen genutzt:

- Das Gebiet ist relativ gut mit befahr- und begehbaren *Strassen* und *Wegen* erschlossen. Die asphaltierten Quartierstrassen von Köniz führen bis an die Waldränder heran. Seit Mitte der achtziger Jahren werden keine grösseren Waldstrassen mehr angelegt. Im Wald herrscht ein Fahrverbot.
- Durch das Gebiet führt die *Standseilbahn* auf den Gurten. Das Bahntrasse kann vom Wild überquert werden.
- Auf der Anhöhe des Gurtens hat es viel Freifläche, die dortigen *Gebäude* und eine Skisprungschanze stehen nahe an den Waldrändern. Die Beeinträchtigungen sind gering.

Die Erholungsnutzung spielt eine zentrale Bedeutung:

- Es gibt eine Vielzahl von *Fuss- und Wanderwegen*; diese können fast unbeschränkt von Radfahrern benutzt werden.
- Auch *Picknickplätze* sind im Wald, am Waldrand und auf den waldnahen Freiflächen in grosser Zahl vorhanden.
- Obwohl zeitlich auf wenige Tage beschränkt, dürfte das Gurtenfestival und andere *Anlässe* Auswirkungen auch auf den Wald haben. Langfristige Beeinträchtigungen sind damit aber nicht verbunden.

Obwohl in einer Agglomeration gelegen darf die land- und forstwirtschaftliche Nutzung nicht unterschätzt werden:

- Auf Könizer Gemeindegebiet gibt es eine grosse Anzahl von *Landwirtschaftsbetrieben*. Auch Teile des Gurtenwaldes werden von Bauern bewirtschaftet. Sie verfügen über eigenen Wald und bewirtschaften andere Privatwälder.
- Die *Holznutzung* ist bis heute eine der wichtigsten Nutzungsarten am Gurten. Hauptsächlich ist es die Burgergemeinde und ein paar Landwirte, die Holzwirtschaft betreiben.

Eine Schutzfunktion für Siedlungen und Verkehrswege hat der Gurtenwald nicht. Eher umgekehrt: Es müssen Massnahmen ergriffen werden, damit keine Personen, Gebäude oder Leitungen durch fallende Bäume oder Äste tangiert werden. Auch die Holznutzung hat in diesem Sinne grössere Sicherheitsvorkehrungen als im ländlichen Raum zu treffen.

5.1.2 Regime

Bis in die neunziger Jahre wurde keine überbetriebliche Waldplanung betrieben. Die Burgergemeinde Bern und die Einwohnergemeinde Bern verfügten über einen Betriebsplan. Darin ging es um die Holzproduktion. Andere Funktionen waren nicht verzeichnet. Die Berner Waldpolitik stützte sich auf das Forstgesetz vom 1. Juli 1973.

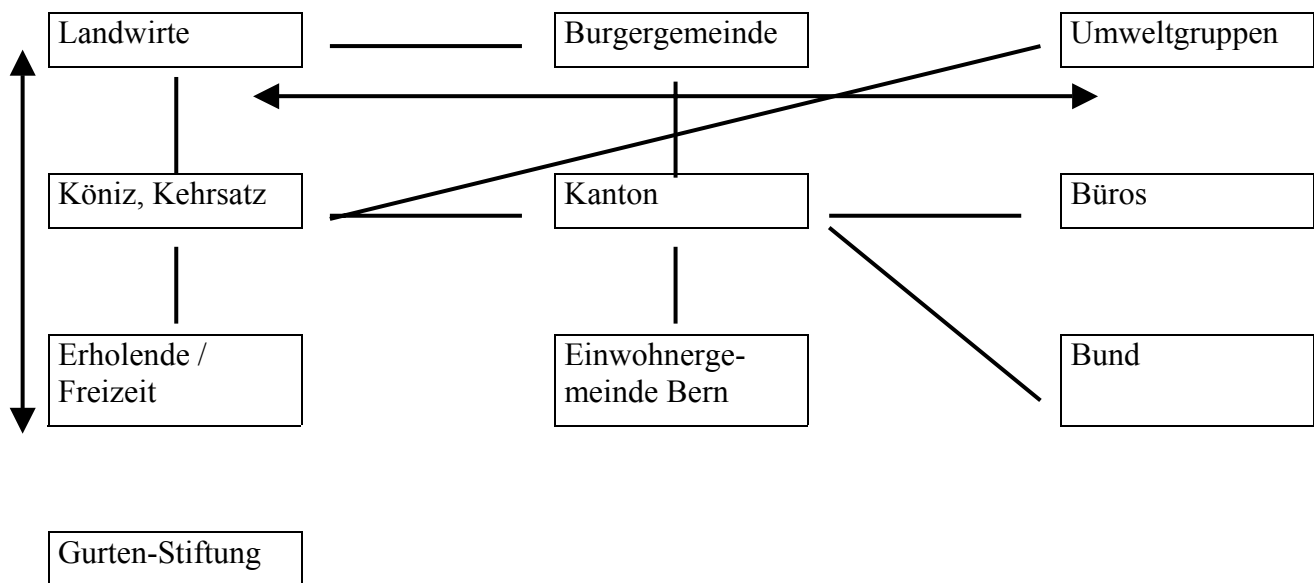
5.1.3 Eigentümer und Nutzungsberechtigte

Zu den wichtigsten Akteuren gehören die folgenden Organisationen:

- *Eidgenössische Stellen* wie das BUWAL oder das Meliorationsamt waren am Gurten kaum aktiv. Einzig im Zuge der Waldsterbensdebatte ab Mitte der achtziger Jahre zeigte der Bund Interesse am Zustand des Waldes in Agglomerationsräumen. Insofern war die Luftreinhalteverordnung bzw. der kantonale Massnahmenplan von gewisser Bedeutung.
- Beim Kanton nimmt die *Waldabteilung 5* die Aufgaben im Gurtengebiet wahr. Sie ist zuständig für die regionale Waldplanung. Sie verstand sich bisher als Sachverwaltung des privaten Waldeigentums. Auch am Gurten ist der Staatsförster für den Privatwald zuständig. Die Zusammenarbeit mit dem Forstbetrieb der Burgergemeinde Bern ist nicht sehr eng.
- Die *privaten Eigentümer* bewirtschafteten ihre Wälder nur teilweise. Landwirte erhielten Entschädigungen für öffentliche Aufgaben. Der Oberförster ist für die Planung zuständig, die Reviere werden von Betriebsleitern operativ geführt. Die Revierförster kümmern sich um den Wald der Bürger- wie der Einwohnergemeinde. Die *Landwirte* wehrten sich z.T. sowohl gegen die Bedürfnisse der Öffentlichkeit wie gegen ökologische Anliegen. Dies hat aber eher tieferliegende Gründe: So ist es für die Bauern manchmal schwierig zu verstehen, dass ihr Grundeigentum zunehmend von übergeordneten Rechtsgrundlagen beeinflusst wird.
- Auch die *Gemeinden* gerieten dadurch in ein Dilemma: Einerseits hatten sie Verständnis für die Situation der Bauern, andererseits mussten sie dafür sorgen, dass die Bauern die Auflagen erfüllten. Der Einsatz von Bauern für öffentliche bzw. ökologische Aufgaben fand noch nicht statt. Der Verein Region Bern (VRB) widmete sich erst ab 1995 den kulturellen, wirtschaftlichen und planerischen Fragen in der Region Bern. Vorher versuchte jede Gemeinde für sich die Wälder in ihre Planungen einzubeziehen.
- Anfangs der neunziger Jahre bestanden *freizeitorientierte Nutzergruppen* v.a. aus Spaziergängern, Joggern, OL-Läufern und Reitern. Diese waren zum Teil in Vereinen organisiert. Es gab kaum Konflikte mit ihnen. Hinzu kam, dass die starke Erholungsnutzung in Wäldern rund um Städte von allen Seiten anerkannt und akzeptiert wurde.
- Auf Seiten der *Umweltschutzgruppen* waren es traditionelle Verbände, die sich für den Wald einsetzten. Dazu gehörten Pro Natura, lokale Gruppen und die Stiftung für Landschaftsschutz. Der WWF betrieb kaum Waldpolitik, insbesondere nicht auf lokaler Ebene, da er dort eher schlecht vertreten war. Auf der anderen Seite pflegte zum Beispiel das Umweltforum Köniz eine enge Zusammenarbeit mit grünen und sozialdemokratischen Lokalparteien. Lokale Umweltgruppen setzten sich dafür ein, dass der Wald in Schulen und in der Gemeinde zum Thema wurde. Sie wurden z.T. vom kantonalen Forstdienst unterstützt. Seit 1991 finden regelmässige Treffen mit Waldbesitzern, Jägern, Umweltschutzgruppen, Pfadfindern und Förstern in Köniz statt.

Tabelle 7: Akteure pro Nutzungsart vor dem nationalen Wandel

	Konflikte	Koalitionen	Netzwerkposition
Holznutzung:	Mittel: mit Freizeit, Naturschutz, Gemeinden	Stark: mit Verwaltung, Gemeinden, Eigentümer	Zentral
Naturschutz:	stark: mit Fremdnutzer und Gemeinden	Mittel: mit Holznutzer und Verwaltung	Mittel
Erholende / Freizeit:	keine: kaum vertreten	Schwach: punktuell mit Gemeinden	Peripher

Abbildung 4: Besondere Koalitionen (—) und Konflikte (<—>) im Akteurnetzwerk

5.1.4 Ökologischer Zustand

Der ökologische Zustand entsprach einem normalen Standard bezüglich Wäldern in Agglomerationsgebieten: gut gepflegt, gut erschlossen, kaum mehr bedroht von grossen Infrastruktur- und Industrieanlagen und immer wieder durchbrochen von Siedlungsgebieten und Strassen. Aus holzwirtschaftlichen Gründen dominierten die Fichtenbestände. Dieser Zustand war und ist seit vielen Jahrzehnten stabil. Waldreservate waren keine ausgeschieden.

5.2 SUB-CASES

Die Konfliktpotentiale waren generell sehr gering. Mit der *Holznutzung* wurden verschiedene öffentliche Leistungen erbracht. Der Wald wurde gepflegt, Wege wurden unterhalten. Die Pflege diente auch dazu, allfällige Schäden für die Erholungssuchenden zu verhindern. Für den Naturschutz wurde wenig unternommen, es wurde aber auch nicht gegen den Naturschutz gearbeitet. Zwischen *Erholungsnutzung* und *Naturschutz* bestehen Konfliktpotentiale aufgrund der bereits grossen Nutzung durch Spaziergänger und einzelnen Anlässen. Allerdings sind uns keine offenen Konflikte bekannt. Gerade bei Anlässen ist klar geregelt, was erlaubt ist und welche Vorkehrungen getroffen werden müssen.

5.3 AUSMASS UND KOHÄRENZ

Somit kann das Regime zu Beginn der achtziger Jahre charakterisiert werden. Berücksichtigt werden die formellen Normen, welche die Nutzung von verschiedenen Gütern und Dienstleistungen regeln. Wir verwenden eine Einteilung und Begriffe, die von Peter Knoepfel Ende November 2001 vorgeschlagen werden.

- Das *Ausmass* der regulierten Güter und Dienstleistungen ist in absoluten Werten gering. Die Holznutzung ist stark reguliert. Die Erholung ist nur durch das Betretensrecht reguliert. Zum Naturschutz bestehen kaum Regeln. Das relative Ausmass ist ebenfalls gering.
- Die interne *Kohärenz* bezieht sich auf den Grad der Kohärenz der öffentlichen Politik (bzw. der Eigentumsrechte) mit sich selber. Die Eigentumsrechte zeichnen sich durch eine hohe Kohärenz aus, da die Erholungsnutzung und die Holznutzung durch Regeln des ZGB und des Forstrechts eindeutig festgehalten sind. Auf der Seite der öffentlichen Politik ist die interne Kohärenz geringer, aber immer noch hoch. Zwar fehlen genauere Regeln für Naturschutz und Erholung, die Nachfrage nach diesen Gütern ist aber noch nicht so hoch, dass sich eine Regulierung aufdrängt. Auch die externe Kohärenz ist hoch: die wenigen bestehenden Regeln der öffentlichen Hand sind alle ausdrücklich auf die Eigentumsrechte bezogen. Somit kann von einer stabilen Kohärenz gesprochen werden.
- Das geringe Ausmass und die stabile Kohärenz charakterisieren das Regime vor dem Regimewandel als Ganzes als ein *stabiles einfaches Regime*.

6. VERGLEICH MIT DER SITUATION *NACH* DEM REGIMIEWANDEL

6.1 DATEN ZUM PERIMETER

6.1.1 Nutzungen

Mit der Schaffung des *Waldreservates* konnte eines der Bedürfnisse des Naturschutzes gedeckt werden.³³ Wesentlich unklarer ist, wie in all den übrigen siedlungsnahen Wäldern der engeren Region Bern die zum Teil gegensätzlichen Anliegen von Waldwirtschaft, Freizeit und Naturschutz in Einklang gebracht werden sollen. Antworten wird der Regionale Waldplan bzw. die betreffenden Objektblätter liefern. Die Burgergemeinde hat an sich Interesse, die Holznutzung weiter zu betreiben. Die Verträge für Waldreservate werden auch im Zeichen der abnehmenden Rentabilität unterzeichnet. Trotzdem haben die Waldbesitzer Mühe mit der langen Zeitperspektive von 50 Jahren, weil sich die Situation für die Holznutzung wieder verbessern könnte.

Mit dem Projekt „Naherholung und Landschaft“ will der Verein Region Bern die Schönheit und Qualität der Landschaft zu einem Standortfaktor in der harten Konkurrenz der Städte und Regionen machen. Konkret will das Projekt, welches parallel zur regionalen Waldplanung erarbeitet wird, mithelfen, die Nutzungskonflikte in den Landschaftsräumen der Region zu mindern und behördenverbindliche Vorgaben für den *regionalen Richtplan* zu erarbeiten. Zusätzlich soll die Bevölkerung mit einem Aktionsprogramm auf diese Fragen sensibilisiert werden. Ein indirektes Ziel ist es auch, den Freizeitverkehr zu reduzieren.

6.1.2 Regime

Das *kantonale Waldgesetz* wurde am 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt. Es ist eine Totalrevision, um dem Waldgesetz des Bundes genüge zu leisten. Es ist mit nur noch einer Verordnung statt wie früher mit 10 Verordnungen ausgestattet. Es nimmt Rücksicht auf die veränderten Rahmenbedingungen und fördert Strukturbereinigungen, Rationalisierungen und die Zusammenarbeit unter den Eigentümern. Beiträge werden leistungsbezogen ausgerichtet. Es vergrössert die Handlungsfreiheit der Waldeigentümer: Sie können ganz auf Eingriffe verzichten. Im Rahmen der naturnahen und nachhaltigen Bewirtschaftung sind sie frei, wie sie den Wald pflegen und nutzen. Der Betriebsplan ist freiwillig, die Wirtschaftspläne werden durch die regionale Waldplanung abgelöst.

Die *regionale Waldplanung* beschränkt sich auf die öffentlichen Interessen im Wald und wird zusammen mit den Eigentümern und interessierten Kreisen erarbeitet.³⁴ Die Arbeiten wurden 2001 aufgenommen. Die Waldabteilung erhielt den Auftrag, die Waldplanung selber und nicht durch externe Büros durchführen zu lassen. Damit verbunden ist aber eine gewisse Doppelrolle als ausführende und genehmigende Instanz. Die regionale Waldplanung stützte sich auf die Wirtschaftspläne der öffentlichen Waldbesitzer. Diese dokumentieren seit über 100 Jahren Waldzustand und –veränderungen in 10-Jahres-Schritten. Ausserdem gab es rechtsverbindliche Bundes- und Kantonsinventare, die Gefahrenhinweiskarte und das Waldnaturschutzinventar.

Der regionale Waldplan wird öffentlich aufgelegt. Die Umsetzung erfolgt über Verträge, Projekte, Förderungsmassnahmen, Beratung, verbindliche Bestimmungen in einem Betriebsplan und ausnahmsweise über Verfügungen. Die Kosten für Schutzmassnahmen im Siedlungsgebiet kön-

³³ Der Bund vom 16. November 2001

³⁴ Vergleiche auch Kapitel 4.1.3.

nen von Bund und Kanton subventioniert werden. Es wird unterschieden zwischen Sonderwaldreservaten mit gezielten Eingriffen und Totalreservaten ohne Eingriffe. Ökologische Ausgleichsflächen ergänzen Waldreservate, Naturschutzgebiete und Biotope. Auch der Bau von Erschliessungsanlagen und Betriebsgebäuden oder die Bildung von Holzverkaufsgenossenschaften können subventioniert werden. Waldbesitzer sollen zu freiwilligen Leistungen motiviert werden, die im öffentlichen Interesse liegen. Eigenständige Kantonsbeiträge können an Erschliessungen, Waldpflege und Holznutzung, Eingriffe in Waldreservate und an das Erstellen eines Betriebsplanes ausgerichtet werden. Neu sind die Beiträge an den periodischen Unterhalt von Waldstrassen. Reiten und Biken sind auf Waldstrassen und speziell markierten Pisten erlaubt.

Die Ausscheidung von Waldreservaten hat u.U. Überschneidungen mit dem kantonalen Waldnaturschutzinventar. Mit dem Waldreservatsbeschluss sind Gelder für Ertragsausfall und Betrieb verknüpft (max. 160 Franken pro Hektare und Jahr). Am Gurten werden die ersten kantonalen Verträge zu Waldreservaten abgeschlossen. Im Rahmen der Lotharbeschlüsse müssen mindestens 25% der Bäume durch den Sturm zerstört sein, um in den Genuss der Subventionen für Reservate zu kommen. Die Kredite verfallen im Jahre 2003. Obwohl die regionale Richtplanung und die regionale Waldplanung im Baugesetz verankert sind, gibt es über Handhabung und Verbindlichkeiten noch Unklarheiten. Rein formell sind die Pläne behördenverbindlich. Praktisch aber könnten die privaten Waldbesitzer vom Kanton zur Einhaltung von Auflagen gezwungen werden. Zur Zeit steht zu dieser Problematik ein Gutachten in Arbeit. Allgemein unterstützt wird aber das konsensorientierte Vorgehen.

Zum Waldreservat wurden zwei Verträge abgeschlossen, ein Unterhalts- und ein Dienstbarkeitsvertrag. Der Dienstbarkeitsvertrag zwischen der Waldabteilung 5, der Burgergemeinde Bern, der Gurten-Stiftung, der Einwohnergemeinde Bern und zweier privater Grundeigentümer bezweckt die Schaffung eines Waldreservates im Sinne der Artikel 20 und 38 des eidgenössischen Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 und der Artikel 9, 14 und 34 des kantonalen Waldgesetzes vom 5. Mai 1997 (KWaG). In einem Kreisschreiben vom 14. April 2000 empfahl die eidg. Forstdirektion das Sturmholz in potenziellen Reservatsflächen liegenzulassen. Sämtliche Parzellen liegen auf Könizer Gemeindegebiet. Um über genug Fläche (1'800 Aren) zu verfügen, wurde dem Waldreservat am Gurten noch ein Privatwald (282 Aren) am Könizerberg zugeschlagen. Der Unterhaltsvertrag wurde mit der Burgergemeinde Bern abgeschlossen.

Tabelle 8: Besitzverhältnisse im Waldreservat (in Aren)

Burgergemeinde Bern	310
Zwei private Eigentümer	553
Gurten-Stiftung	197
Einwohnergemeinde Bern	764
Total	1'627

Die einmalige Entschädigung für liegengelassenes Holz beträgt max. 20-30 Franken pro Kubikmeter. Die Ertragsausfallentschädigung wird bei 95 Franken pro Hektare und Jahr festgesetzt. Für Haftungsfragen übernimmt der Kanton die Verantwortung – hier handelte es sich wie gesagt um die zentrale Frage, um das Einverständnis der Waldeigentümer zu gewinnen. Der Vertrag ist auf die Dauer von 50 Jahren angelegt. Der Unterhaltsvertrag zwischen der Waldabteilung 5 und der Burgergemeinde Bern bezweckt den Unterhalt von Infrastrukturanlagen im Waldreservat. Der Aufwand wurde für jährlich wiederkehrende Arbeiten bei 3'100 Franken und für einmalige Aufwendungen bei 4'300 Franken geschätzt. Die forstliche Aufsicht erfolgt durch die Waldabtei-

lung 5. Der Vertrag ist auf zehn Jahre angelegt, kann aber stillschweigend jeweils für weitere zehn Jahre verlängert werden. Insgesamt deckt die Fläche für Sicherheitsholzereien rund 9 Hektaren ab.³⁵

Der Regionale Waldplan bezweckt die Wahrung der öffentlichen Interessen am Wald in der Region Bern. Er gibt Aufschluss über die gestellten Ansprüche und umschreibt die Entwicklungsabsichten und Bewirtschaftungsgrundsätze für das übrige Waldareal während der nächsten 15 Jahren: „Der RWP dient dem Forstdienst als Führungsinstrument, insbesondere auch die Planung des Einsatzes der knappen öffentlichen Mittel.“³⁶ Obwohl die Bevölkerung bei Planungen von überbetrieblicher Bedeutung in geeigneter Weise mitwirken kann, muss die Planung das Eigentum respektieren. Gemäss KWaG, Artikel 8 ist die Waldbewirtschaftung grundsätzlich Sache der Eigentümer. Behördenverbindlich sind die Entwicklungsabsichten und Massnahmen, Umsetzung und Kontrolle, Objektblätter und Massnahmenplan. Wo Gebiete mit besonderen Bewirtschaftungsvorschriften ausgeschieden werden, sind diese durch Verträge, durch ein forstliches Projekt oder durch verbindliche Bestimmungen eines forstlichen Betriebsplanes grundeigentümergebunden umzusetzen. Forstliche Beiträge können nur an Massnahmen ausgerichtet werden, die der Planung nicht widersprechen.

Der regionale Waldplan wird eine Sammlung von Konflikten, Interessen und Aktionsfeldern sein. Im allgemeinen Teil werden Strategien für die Wälder der gesamten Region beschrieben. Im Anhang sind sogenannte Objektblätter, welche einzelne Problembereiche und deren möglicher Lösungsweg beschreiben. Die Objektblätter sollen in Form von Verträgen und Vereinbarungen umgesetzt werden. Wie kommt es überhaupt zu einer Objektausscheidung?

- Der RWP ist das geeignete Regelungsinstrument; es bestehen keine anderen Regelungsmöglichkeiten.
- Das Objekt ist mit der lokalen Vorrangfunktion verträglich.
- Zur Umsetzung sind besondere Massnahmen nötig.
- Es besteht in den nächsten 15 Jahren ein Handlungsbedarf (abnehmende Schutzfunktion, steigendes öffentliches Interesse).
- Das Vorhaben ist innerhalb von 15 Jahren politisch und finanziell realisierbar.

Der Waldabteilung geht es v.a. um eine klare Kategorisierung der Wälder. Sind es Wohlfahrtswälder, Schutzwälder oder Reservate? In welcher Dringlichkeitsstufe muss was getan werden? Provisorisch wurden im RWP-Entwurf folgende Ziele formuliert:

- Naturnahe Bewirtschaftung durch natürliche Verjüngung und schonende Holzernte
- Mehr Arbeitssicherheit
- Mehr Biodiversität
- Sicherheit entlang des Waldes für Anlagen und Bauten
- Mehr Öffentlichkeitsarbeit
- Lenkung der Erholungsnutzung und Abgeltung der damit verbundenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die öffentliche Hand
- Beitragsverlagerung von Erschliessungsvorhaben zu Jungwaldpflege und Reservatsbildung.

³⁵ Im Januar 2002 lagen die grundsätzlichen Vertragszustimmungen vor. Gewisse Vorbehalte mussten noch mit der Burger- und der Einwohnergemeinde Bern gelöst werden.

³⁶ Grobentwurf RWP vom 8. Januar 2002, S.3

- Umsetzung begleitet von Nachhaltigkeits-Controlling

6.1.3 Eigentümer und Nutzungsberechtigte

Im Rahmen der Erhebung von Interessen in der Region Bern wurden rund 30 Institutionen zur Mitwirkung an der regionalen Richtplanung eingeladen. Die Beteiligung wurde auch ausgeschrieben, wobei das Echo sehr gering war. Die Wirtschaft ist nicht vertreten, obwohl der Berner Handels- und Industrieverein dazu aufgefordert wurde. Die Wirtschaft sollte ebenfalls ein Bewusstsein für die Lebensqualität in und um Bern entwickeln.

Zu den wichtigsten Akteuren gehören die folgenden Organisationen:

- Die *kantonale Waldabteilung 5* ist zuständig für die regionale Waldplanung. Früher verstand sich die Waldabteilung nach eigenen Angaben vorwiegend als Sachverwaltung des privaten Waldeigentums. Neu orientiert sie sich als Vertreterin eines breiten öffentlichen Interesses.
- Das *BUWAL* und das *BAG* waren indirekt beteiligt, sei es über Auflagen zu den Lotharschäden, sei es zur Mitfinanzierung im Rahmen der BAG-Aktion „Umwelt und Gesundheit“.
- Die privaten Eigentümer werden von der *Bürgergemeinde Bern* angeführt. Diese wandelte sich mehr und mehr zu einem Unternehmen. Der Budgetdruck führte dazu, dass sie ihre Aufgaben hauptsächlich unter betriebswirtschaftlichen Kriterien beurteilt. Sie führt auch vom Kanton delegierte Aufgaben aus. Diese wurden auf der Basis des neuen kantonalen Waldgesetzes in einem Leistungsauftrag definiert.
- Die *Landwirte* fühlten sich zunehmend unter Druck. Sie wehrten sich sowohl gegen die Bedürfnisse der Öffentlichkeit wie gegen die ökologischen Anliegen. Mit diesem Sachverhalt ist ein grundsätzliches Problem verknüpft: Das Eigentum der Bauern wurde zunehmend von staatlichen Auflagen beschnitten. Auch die Gemeinden gerieten dadurch in ein Dilemma: Einerseits hatten sie Verständnis für die Situation der Bauern, andererseits mussten sie dafür sorgen, dass die Bauern die Auflagen erfüllten. Gerade in der Gemeinde Köniz sind noch sehr viele Bauern ansässig.
- Auf dem Gurten führt eine Stiftung das *Kulturzentrum Gurten*. Mit dem Ausbau des Hotels und Gurtenbahn sind mehr Besucher angezogen worden. Die Stiftung finanzierte ausserdem den Ausbau einer Waldstrasse, welche vorübergehend als Baupiste benutzt wurde.³⁷ Obwohl damit Auswirkungen auf die Landschaft verbunden sind, wird das Kultur- und Tagungszentrum als Bereicherung empfunden. Es werden kleine und grosse Veranstaltungen organisiert. Die Bürgergemeinde übernimmt die Waldbewirtschaftung. Andere private Eigentümer kümmern sich immer weniger um ihren Wald. Insofern kam ihnen die Ausscheidung des Waldreservates entgegen. Ein im Gebiet ansässiger Bauer mit eigenem Wald übernimmt auch Aufgaben für andere private Eigentümer und die Bürgergemeinde.
- Die *Gemeinden* sind zuständig für die Erschliessung der Wälder. Bezüglich Wald haben die Gemeinden ein zum Teil ganz unterschiedliches Bewusstsein. Dies hängt oftmals von Einzelpersonen ab. Von Fachleuten wird generell bemängelt, dass der Wald für die Gemeinden keine grosse Bedeutung habe und als Restfläche abgetan werde. Innerhalb der Stadt Bern geht die Konfliktlinie quer durch die Verwaltung. Auch möchte die Stadt noch mehr Gruppen an der Planung beteiligen, so zum Beispiel die Quartiervereine. Die Gemeinde Köniz räumte den Weg auf den Gurten aus feuerpolizeilichen Gründen. Die Stadt Bern zeigte sich weniger kooperativ. Die Räumung von Wegen ging zu Lasten der Bürgergemeinde.

³⁷ Zur Schaffung des Gurten-Parkes: Berner Zeitung vom 13. August 1996 und vom 18. Juni 1997.

- Der *Verein Region Bern* (VRB) ist Träger der Planungsregion und widmet sich kulturellen, wirtschaftlichen und planerischen Fragen in der Region Bern. Ein Aufgabengebiet, das gegenwärtig bearbeitet wird, sind die Aspekte von Erholung, Freizeit und Landschaft sowie die regionale Richtplanung. Die Position des VRB ist nicht immer einfach, weil die beteiligten Gemeinden zum Teil unterschiedliche Meinungen vertreten. Mit der Bevölkerung wurden Nutzungsgespräche durchgeführt. Der Ansatz ist konsensorientiert.
- Mit den Erhebungsarbeiten für die Richtplanung und insbesondere den Erholungs- und Landschaftsteil sind *private Büros* engagiert worden. Mit dem Konzept „Erholung und Landschaft“ versucht das beauftragte Büro die Bevölkerung auf den öffentlichen Raum zu sensibilisieren. Über gezielte Aktionstage wird die Nutzung des öffentlichen Raumes visualisiert. Dazu wurde ein Kommunikationsfachmann engagiert.
- Andere *Nutzergruppen* wie Wanderer, Biker und OL-Läufer sind sehr unterschiedlich organisiert. Konflikte bestehen mit den Bikern. Diese sind nicht organisiert und nutzen den Wald sehr stark. Es wurden illegale Downhill-Strecken angelegt. Bei Klagen oder Polizeikontrollen wird die Strecke einfach verschoben. Betroffene sahen ein, dass das Problem nur mit einem Konsens gelöst werden kann: Legalisierung der Strecke, aber Übernahme von Kosten und Haftungspflichten. Die Reitschule Köniz übt eine gewisse Selbstkontrolle aus. Besondere staatliche Massnahmen sind nicht notwendig.
- Auf Seiten der *Umweltschutzgruppen* ist es der WWF und Pro Natura, welche sich aktiv an den Planungen beteiligen. Der WWF und die Burgergemeinde einigten sich auf die Einführung der Labels. Auf lokaler Ebene versucht das Umweltforum Köniz weitere Naturschutzgebiete durchzusetzen. Der WWF hat in Mühleberg und im Simmental Waldreservate mitfinanziert. Er bezeichnet die Waldabteilung und die Burgergemeinde als fortschrittlich.

In einem Grundsatzpapier vom 31. Mai 2001 einigten sich die Waldabteilung 5 des Kantons und der Verein Region Bern auf die Zusammenarbeit. Die drei Planungen Regionaler Waldplan, Naherholung und Landschaft sowie Erholung und Landschaft (Studie BUWAL) sind aufeinander abzustimmen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Es wird ein Leitungsteam mit einem Vertreter der Waldabteilung 5, zweier privater Planungsbüros, des VRB-Geschäftsführers und des Präsidenten der Arbeitsgruppe eingesetzt. Die begleitende Arbeitsgruppe umfasst 10-13 Mitglieder: ein Waldbesitzer (Burgergemeinde), ein Förster (Burgergemeinde), ein Holznutzer, Vertreter der Naturschutzorganisationen, ein Jagdvertreter (Hubertus), Vertreter der Freizeitnutzer, sozio-kulturelle Vertreter, zwei Gemeindevertreter und ein Wirtschaftsvertreter.³⁸ Im Rahmen der Revision der regionalen Richtplanung treffen sich die Vereinsgemeinden (24) und weitere Entscheidungsträger drei- bis viermal jährlich an sogenannten Kupplungen. Es werden Informationen ausgetauscht, Entscheide gefällt und die nächsten Bearbeitungsschritte definiert.

Die Waldeigentümer, insbesondere die *Burgergemeinde Bern*, sind in Zukunft nicht mehr bereit, ohne Abgeltung Aufgaben für die Öffentlichkeit auszuführen.³⁹ Es wird nur noch strikt betriebswirtschaftlich gerechnet; sie konzentriert sich auf das Kerngeschäft. Einzige Ausnahme könnten Schenkungen der Burgergemeinde an die Öffentlichkeit sein. Die Burgergemeinde erachtete es als sinnvoll, einen regionalen Waldplan für die Agglomeration Bern zu machen, dessen Perimeter unabhängig ist von den Grenzen der Waldabteilungen. Der Druck der Zertifizierung seitens Konsumenten und Industrie wächst. Regionale Waldpläne und Reservatspläne sind Voraussetzung für die Zertifizierung; diese ist ab Sommer 2002 geplant. Die Burgergemeinden

³⁸ Die Teilnahme wurde öffentlich ausgeschrieben, aber es gab kaum ein Echo.

³⁹ Sie bewirtschaftet 3'200 ha Eigenbesitz, 700 ha von Einwohnergemeinde Bern, der BKW, Burgerholz Bümpliz und Privatwald Hofwil, 200 ha Burgerspital.

Bern, Biel und Burgdorf überlegen sich unabhängig vom Kanton eine Gruppenzertifizierung anzustreben.⁴⁰

Die Forstbetriebe pflegen eine gute Zusammenarbeit mit den *Umweltschutzorganisationen*. Es werden z.T. ähnliche Interessen vertreten. Ausserdem profitieren sie von der Kampagne des WWF, einheimisches Holz zu fördern. Die Burgergemeinde Bern beteiligte sich an einer WWF-Ausstellung auf dem Gurten. Der WWF war zunehmend aktiv. Im Rahmen der Naturwald-Kampagne „auf bald im Wald“ schloss der WWF Bern zusammen mit acht Waldbesitzern Verträge für insgesamt 150 ha Naturwaldflächen im Kanton Bern ab.⁴¹ Die Kampagne steht im Zeichen der weltweiten WWF-Aktion „Living Planet“, bei der sich mehr als 20 Länder verpflichtet haben, mindestens 10% der Wälder als Schutzgebiete zu sichern. Neben der Schaffung von Waldreservaten erhofft sich der WWF, dass der Markt für Holzprodukte aus FCS-zertifizierten Betrieben angekurbelt wird.⁴²

Oktober 2001 trafen sich Vertreter von Jagd, Forstwirtschaft und *Bikern* am Gurten, um eine neue Linieführung der Downhillstrecke zu diskutieren, welche die Biker dort erstellten, ohne die Behörden zu informieren. Die Parteien konnten sich auf eine Strecke einigen, welche das Wild in einem zusammenhängenden Waldstück weniger stört. Ausserdem muss noch eine Lösung gefunden werden, damit die Biker nicht einem geplanten Wanderweg in die Quere kommen. Der grösste Teile der Strecke führt durch ein Waldgebiet der Burgergemeinde. Weitere private Wald- und Landbesitzer müssen noch kontaktiert werden. Die Biker werden den Unterhalt und die Beschilderung übernehmen, nicht aber die Verantwortung für zukünftiges Fehlverhalten. Die Strecke soll im Frühjahr 2002 eröffnet werden. Bis dahin werden sich die Biker in einem Verein konstituiert haben.⁴³ Ob dieser Verein allerdings in der Lage sein wird, die zukünftigen Aufwendungen zu tragen, ist noch nicht klar. Die Zusammenarbeit mit den Bikern pflegt vor allem das kantonale Jagdinspektorat bzw. die für das Gebiet zuständige Wildhüterin.

Die *Gemeinde Köniz* entschädigt die Bauern mit Beiträgen für Bach- und Heckenpflege. Sie arbeitet mit den Bauern zusammen. Die langfristige rechtliche Verpflichtung zu dieser Dienstleistung ist aber nicht vorhanden.⁴⁴ Auch weitere ökologische Projekte möchte die Gemeinde realisieren, hat allerdings Mühe die nötigen Flächen von den Bauern zu erhalten. Eine parlamentarische Motion vom 15. Mai 2000 schlug die Schaffung eines Naturparkes im Gurtentäli vor. Die Motion wurde als Postulat entgegen genommen und dürfte in die kommunale Richtplanung hineinfließen.

Tabelle 9: Akteure pro Nutzungsart nach dem nationalen Wandel

	Konflikte	Koalitionen	Netzwerkposition
Holznutzer:	Eher abnehmend	Stabil	Zentral geblieben
Naturschutz:	Eher abnehmend	Zunehmend	Zentral
Erholende:	Zunehmend	Schwach geblieben	Peripher geblieben

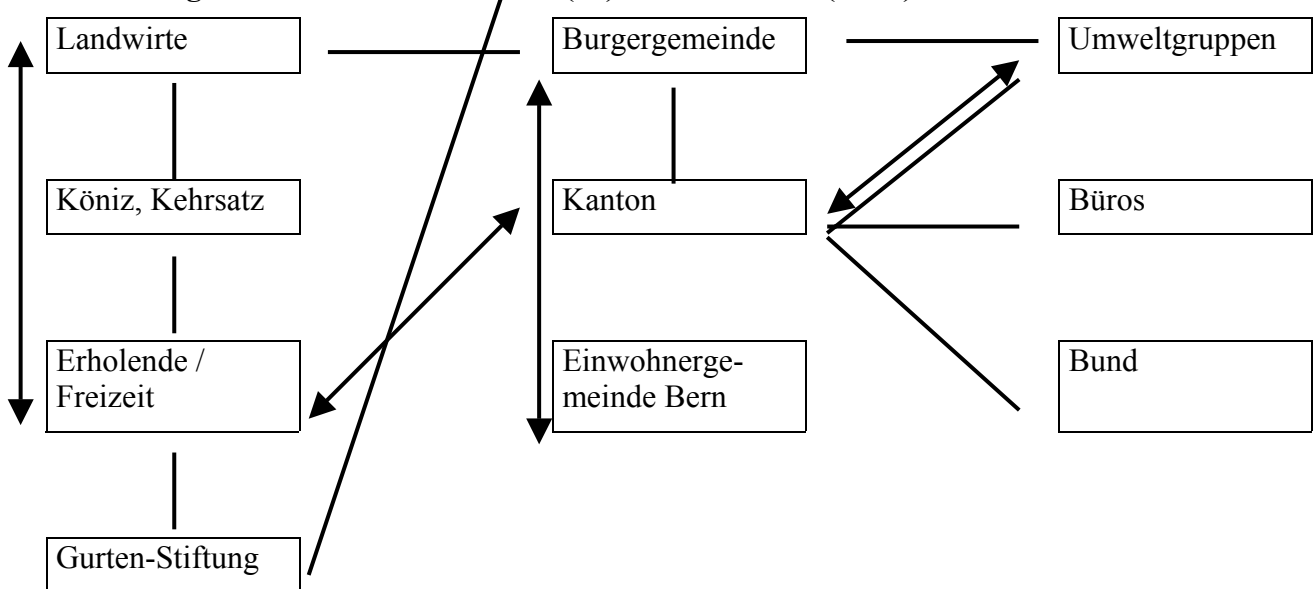
⁴⁰ Aktennotiz vom Erkundungsgespräch vom 13. Januar 2000.

⁴¹ Ein 50-Jahres-Vertrag wurde zum Beispiel 2001 zwischen dem WWF und der Burgergemeinde Bern für 78 ha beim ehemaligen Weissenburgerbad im Simmental abgeschlossen.

⁴² Unterlagen zur WWF-Kampagne « auf bald im Wald ».

⁴³ Der Bund vom 23. Oktober 2001

⁴⁴ Aktennotiz zum Erkundungsgespräch vom 29. Februar 2000.

Abbildung 5: Besondere Koalitionen (—) und Konflikte (<—>) im Akteurnetzwerk

6.1.4 Ökologischer Zustand

Der Nordflanke des Gurtens machte sowohl der Borkenkäfer wie der Lothar-Sturm zu schaffen. Die meisten Fichten sind schon abgestorben oder umgestürzt. Andererseits werden die Teilgebiete durch „käferresistente“ Buchenwälder gesäumt. Ähnlich wie schon in den achtziger Jahren die Ulmen werden die Fichten vorläufig verschwinden. Dafür vermehren sich verschiedene Laubbäume. Aus ökologischer Sicht ist dies keine Tragödie, aus forstbetrieblicher Sicht sinkt der wirtschaftliche Wert des Waldes. Generell nimmt der Holzvorrat ständig zu. Gründe dafür liegen eventuell in der Klimaerwärmung. Das Bild des Waldes hat sich geändert. Es wird weniger gepflegt. Die Folgen davon sind Wälder, an deren Aussehen sich die Menschen gewöhnen müssen.

Die Förster gehen davon aus, dass – insbesondere aufgrund der Sturmschäden – die Jungbäume von selbst nachwachsen. Es wird von biologisch-rationeller Jungwaldpflege gesprochen. Auch an den Waldrändern soll weniger gepflegt und mehr der Natur überlassen werden. Der Streit, ob Wald bewirtschaftet oder nicht bewirtschaftet werden sollte, wird zunehmend pragmatisch gesehen. Die Resultate bezüglich Biodiversität sind unklar. Als positiv wird das Vorkommen von beiden Strukturen gesehen. Das zukünftige Waldreservat ist stark durch Borkenkäfer und Lothar geschädigt. Dadurch wächst Gebüsch und unterschiedliche Laubhölzer.⁴⁵ Der Waldzustand hat sich stark diversifiziert. Hinzu kommt ein starker Holzzuwachs. In den dreissiger Jahren ging man von 6 m³ aus, in den achtziger Jahren von 10 m³ und heute von 15 m³. Einerseits ist damit mehr Wald verbunden, andererseits steigt auch die Sturmanfälligkeit.

⁴⁵ Der Bund vom 17. November 2001

Tabelle 10: Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren 1980 – 2001

Kategorie	Kriterien	Indikatoren	Um 1980	2001 und später	Veränderung
ökonomisch	Gleichgewicht zwischen Holzzuwachs und –entnahme während der letzten 10 Jahre	Verhältnis Zuwachs / Entnahme in m ³ /ha über längeren Zeitraum	0.5	grosse Entnahme aufgrund Lothar	--
	Nutzungspotential für Erholung / Freizeit	Beschreibung von Projekten	Altes Ausflugsrestaurant	Neues Gurtenzentrum	↗
	Erschliessung für privaten und öffentlichen Verkehr	Beschreibung von bestehenden und bewilligten Verbindungen	Alte Gurtenbahn	Erneuerung und Kapazitätsausbau der Gurtenbahn	↗
sozial	Nutzung des Waldes durch Erholungssuchende	Schätzung der Anzahl Erholungssuchende	Mittel	Gross	↗
	Dichte der koordinierten und geplanten Waldnutzungen	Beschreibung verschiedener Pläne	Keine überbetriebl. Planung	RWP, Reservat, Raumplanung	↗
	Teilnahme der Öffentlichkeit an Politik und Entscheidungsfindung in Bezug auf Wälder	Formelle Beteiligung der Bevölkerung. Gleichberechtigte Beteiligung der Interessengruppen	Kaum	Information; öffentliche Ausschreibung zur Teilnahme in Arbeitsgruppen	↗
ökologisch	Flächenveränderung von streng geschützten Waldschutzgebieten oder durch spezielle Bewirtschaftungssysteme geschützte Wälder	Fläche ausgeschiedener Waldreservate	< 1%	10% geplant	↗
	Flächenveränderung von natürlichen und alten naturnahen Waldtypen (Helsinki 4.1a)	ungefährer Anteil naturnaher Verjüngungen nach Schlägen und Würfen	mittel: hoher Anteil Fichten und Tannen	hoch: mehr Laubbäume und Gebüsch	↗

6.2 SUB-CASES

Die *forstbetriebliche Nutzung* (d.h. die Holznutzung) im Wald der Burgergemeinde Bern orientiert sich an neuen Zielen. Angestrebt wird eine ausgeglichene Gesamtrechnung und nicht mehr eine möglichst grosse Nutzung des Waldes.⁴⁶ Der Forstbetrieb der Burgergemeinde ist nicht mehr in der Lage, früher unentgeltlich übernommene Leistungen für die Öffentlichkeit weiter zu übernehmen. Leistungen für Erholungsnutzung sollen durch die Einwohnergemeinde übernommen werden oder, im Falle der Biker, durch Vertreter der spezifischen Nutzergruppe. Für den Naturschutz entstehen dadurch zusätzliche Entfaltungsmöglichkeiten. Waldgebiete, welche bei

⁴⁶ Die Burgergemeinde verkauft Parzellen, die isoliert und zu weit weg von bewirtschaftbaren Parzellen liegen. Neue Parzellen werden nur noch erworben, wenn dadurch ein bestehendes, bewirtschaftbares Waldgebiet vergrössert werden kann.

der Holznutzung ein Defizit verursachen, können in ein Waldreservat umgewandelt werden. Mit der Zertifizierung versucht der Forstbetrieb sich gegenüber anderen Produkten durch sozial und ökologische Produktion abzugrenzen.

Die zunehmende *Erholungsnutzung könnte zu Konflikte mit dem Naturschutz* führen. Punktuelle Konfliktpunkte werden Gegenstand der Objektblätter im Regionalen Waldplan sein. Wie weit diese Objektblätter – sobald es auch um finanzielle Fragen geht – konfliktiv sein werden, ist zum heutigen Zeitpunkt noch offen.

6.3 AUSMASS UND KOHÄRENZ

Zur Qualifizierung des Regimetyps stützen wir uns auf die Einteilung von Peter Knoepfel, Stand November 2001.

- Das *Ausmass* der regulierten Güter und Dienstleistungen ist gestiegen. Das Ausmass wird auch weiterhin steigen. Zusätzliche Regeln fördern die Holzproduktion (Waldpflegesubventionen) und vor allem den Naturschutz (Reservate, Waldnaturschutz-Inventar, Regionale Waldplanung). Der regionale Waldplan ist auch die Gelegenheit dafür, die Erholungsnutzung weiter zu regulieren. Im Falle der Biker wurde bereits eine vertragliche Lösung gefunden. Das absolute Ausmass ist aufgrund der geringen Anzahl an Gütern zwar weiterhin gering, das relative Ausmass aber hoch. Letzteres ist zur Bestimmung des Ausmasses wichtiger, weshalb von einem hohen Ausmass gesprochen werden kann.
- Die *Kohärenz* der Regeln muss nun auf die gestiegene Anzahl der Güter bezogen werden. Die interne Kohärenz der öffentlichen Politik ist hoch, weil mit dem Waldnaturschutz-Inventar, der Regionalen Waldplanung und der Richtplanung Koordinationsinstrumente bestehen. Auf der Seite der Eigentumsrechte ist die Kohärenz ebenfalls hoch, weil mit den Subventionen an Waldreservate Anreize für die Eigentümer geschaffen wurden. Die Einschätzung der externen Kohärenz ist schwierig. Zwar bestehen mit den Planungsverfahren zusätzliche Koordinationsinstrumente zwischen Eigentümern und Akteuren der öffentlichen Politik. Diese sind aber nicht besonders stark, weil sie zu keinen für die Eigentümer verbindlichen Entscheiden führen. Die Subventionierung der Waldreservate als Anreiz der öffentlichen Politik für die Eigentümer ist ein Argument für eine hohe externe Kohärenz. Wir entscheiden uns für die Einstufung als hohe externe Kohärenz. Allerdings handelt es sich um einen Grenzfall zu einer niedrigen externen Kohärenz.
- Das hohe Ausmass bei einer hohen internen Kohärenz und einer hohen externen Kohärenz charakterisiert die Situation als ein *stabiles integriertes Regime*. Da die externe Kohärenz aber als Grenzfall bezeichnet werden muss, gilt dies auch für das Regime. Es handelt sich um einen *Grenzfall zu einem instabilen komplexen Regime*.

6.4 VERÄNDERUNGEN VON SUB-CASES

Wichtige Änderungen waren:

- Die Konflikte mit den Bikern konnten vorübergehend gelöst werden. Die Downhill-Strecke wurde legalisiert und in ein weniger sensibles Gebiet verlegt. Die Biker, v.a. unter Führung von Velohändlern, werden einen Verein gründen. Mit diesem Verein sind sie haftpflichtig und es können finanzielle Ausgaben übertragen werden. Noch offen ist die Frage, welche Kosten auf einen derartigen Verein zukommen könnten und ob dieser in der Lage ist, diese Kosten zu tragen.

- Der Ausbau des Gurten-Parks und seiner Infrastruktur wurde von der Migros-Stiftung vorbildhaft und nachhaltig umgesetzt. Im Jahre 2003 wird mit rund 450'000 Besuchern gerechnet, von denen rund ein Drittel den Abstieg zu Fuss bewältigt. Die Anlieferung wird zentral vom Schönbühl mit zwei bis drei Lastwagenfahrten pro Tag bewältigt. Für andere Materialtransporte werden rund 400 Sonderbewilligungen erteilt. Die Erneuerung der Gurten-Standseilbahn erhöhte die Förderleistung von 1'200 auf 1'800 Personen pro Stunde.
- Der Lothar-Sturm ermöglichte die beschleunigte Realisierung eines Waldreservates. Weitere sind geplant und stossen auf mehr Verständnis. Die Naturschutzorganisationen fordern die Berücksichtigung der Waldnaturschutzgebiete im Regionalen Waldplan. Der Konsens mit dem Kanton besteht darin, dass mögliche Gebiete im Anhang des RWP erwähnt werden.

6.5 ÜBERSICHT ZU DEN VERÄNDERUNGEN VORHER-NACHHER

Tabelle: Güter und Dienstleistungen und Veränderungen in Attributen der Nutzung und des Regimes

	Güter und Dienstleistungen	Nutzungen				Regime			
		Nutzer	Komplementäre Nutzung	Konfliktive Nutzung	Veränderungen über die Zeit (1985-2000)	Eigentumsrechte / Eigentümer	Nutzungsrechte	Elemente des Policy Designs	Veränderungen über die Zeit (1985-2000)
	Holznutzung	Eigentümer, Forstbetrieb	Landwirtschaft	Ökosystem, Erholende, Freizeit	weniger intensiv	Gemeinden, Private, Kanton	Bürgergemeinde, Private	Mehr Markt	Zunehmend nach streng marktwirtschaftlichen Kriterien
	Landwirtschaft	Eigentümer, Pächter	Holz, Ökosystem	Freizeit	--	Private	Pächter	Weniger Subventionen, mehr rechtliche Grenzen	Gemeinden setzen Landwirte auch für öffentliche Aufgaben ein
	Ökosystem	Flora und Fauna	Landschaftsbild, Erholung	Freizeit, Holz	Qualitätssteigerung	Private, Gemeinden, Kanton	Alle	Waldreservat, Subventionen	Weniger Bewirtschaftung, mehr der Natur überlassen
	Erholung, Freizeit	Wanderer, Biker, Reiter, Ausflügler	Ökosystem	Holz	Qualitätssteigerung	Gemeinden, Private	Alle	--	Mehr Konflikte wegen intensiverer Nutzung
	Schutz (vor dem Wald)	Spaziergänger, Anlieger, Verkehr	Erholung, Freizeit	Ökosystem, Holz	--	Kanton, Gemeinden	Alle	Mehraufwand	Siedlungen, Infrastrukturen näher am Wald; wilde Natur
	Landschaftsbild	Gemeinden, Bewohner	Ökosystem	--	--	Gemeinden	Alle	--	Mehr Sensibilität für Lebensqualität
	Tagestourismus	Stiftung, Gastrobetrieb	Erholung, Freizeit	Ökosystem	Stark zunehmend	Private, Gemeinden	Private	Investoren	Zentrum publikums- und umweltwirksam ausgebaut; Events

7. ANALYSE DER EREIGNISSE

In Bern hat aufgrund von Lothar und dem Zerfall der Holzpreise ein Innovationsschub eingesetzt:

- Erstens wurde dadurch die Schaffung eines Waldreservates beschleunigt.
- Zweitens wurden die beiden Planungsprozesse, die regionale Waldplanung und die regionale Richtplanung, stärker miteinander verknüpft. Dem Thema Wald und seiner Bedeutung für den Agglomerationsraum wurde viel Aufmerksamkeit geschenkt.

Das Waldgesetz wird von den Akteuren vor Ort nicht als Auslöser für diese Änderungen angesehen. Der Erlös aus dem Holzverkauf sank um rund 30%. Dies muss bei den Forstbetrieben eingepreist werden. Einerseits hat dies Auswirkungen auf Arbeitsplätze. Andererseits müssen die Bewirtschaftungsstrategien neu ausgerichtet werden. Die Burgergemeinde konzentriert sich auf ihr Kerngeschäft. Staatsbetriebe streben eher eine Diversifikation an. Generell wird die Holzernte stärker mechanisiert. Mehr und mehr werden ausländische Beispiele beigezogen. Vor ein paar Jahren noch war die Schweizer Waldbewirtschaftung Vorreiter in Europa. Das Verständnis eines „idealen“ Waldes hat sich verändert. Früher war es der gepflegte, eher vereinheitlichte Wald, heute der weniger gepflegte, vielfältige Wald.

Die Zusammenarbeit war stets wichtig, nur haben sich die Schwerpunkte geändert. In den siebziger Jahren ging es um die Walderschliessung. In den achtziger Jahren stand die Holzproduktion im Zentrum. In den neunziger Jahren wurde die gesamte Breite an Nutzungsmöglichkeiten zum Thema der Zusammenarbeit.

Wichtigste Akteure im Gebiet scheinen der *Forstbetrieb der Burgergemeinde Bern* und die *kantonale Waldabteilung 5* zu sein. Die Burgergemeinde ist der grösste Eigentümer im Gebiet. Die Burgergemeinde ist aus Sicht der Eigentümerkategorien ein interessanter Fall, weist sie doch sowohl Merkmale eines privaten, eines gemeinschaftlichen und eines staatlichen Eigentümers auf. Entstanden ist die Burgergemeinde als gemeinschaftlicher Akteur. Dieser übernahm immer stärker auch Aufgaben für die Öffentlichkeit, also auch für Personen, welche nicht Mitglied waren oder von einer Mitgliedschaft bewusst ausgeschlossen blieben. Dies widerspiegelt sich im Gurten lange Zeit auch mit der unentgeltlichen Erbringung von Leistungen für die öffentliche Hand. Mit den zerfallenden Holzpreisen baut der Forstbetrieb nun solche Leistungen ab. Dies liegt an den steigenden Fremdnutzungen und am Bedeutungsgeinn der Einwohnergemeinde und der Waldabteilung. Dadurch entwickelt sich der Forstbetrieb stärker zu einem privaten Akteur, der auf die Minimierung von Verlusten angewiesen ist. Da es sich um einen eher grossen Eigentümer und Betrieb handelt, ist das Verhalten professionell und zweckorientiert. Neue Subventionen der öffentlichen Hand werden aufgegriffen, wenn sie sich für den Betrieb auszahlen (Waldpflege, Reservate) und die Produkte werden zeitgemäss vermarktet (Zertifizierung). Bestes Beispiel für das zweckorientierte Vorgehen, welches aber auch im Sinne des Naturschutzes ist, ist die Schaffung des ersten Waldreservates im Gurten. Dieses befindet sich an einer steilen Hanglage mit schlechten Abfuhrwegen, wo die Holznutzung teuer ist. Die Schaffung erfolgt gerade zum Zeitpunkt der durch Lothar-Massnahmen besonders hohen Beitragssätze. Damit die formellen Auflagen erfüllt sind, wird das Reservat an eine besonders arg betroffenen Schadensfläche ausserhalb des Perimeters gekoppelt. Zudem wird gerade soviel ausgeschieden, wie für die Zertifizierung mit dem FSC-Label notwendig ist.

8. NATIONALER WANDEL UND ZUSTAND DER RESSOURCE

8.1 NATIONALER WANDEL UND NUTZUNGEN

Die Waldpflegesubventionen lieferten einen Anreiz, dass der Wald weiterhin für die Holzproduktion gepflegt wurde. Die Subventionen an die Waldreservate – insbesondere nach Lothar – lieferten einen Beitrag an die Ausscheidung des Reservats. Die Regionale Waldplanung wird die Bedeutung der Koordination mit Naturschutz und Erholung erhöhen. Insgesamt entsteht aber der Eindruck, dass die Nutzungen in zentralem Masse durch die wirtschaftliche Situation und den Erholungsdruck bestimmt sind. Die früheren Wirtschaftspläne wurden zunehmend durch die überbetriebliche Waldplanung ergänzt. Auch die ansässigen Forstbetriebe reagierten: Die Erntemethoden wurden modernisiert und die Anwendung von Ökolabels in die Wege geleitet. Stark an Bedeutung gewann die traditionelle Erholungs- und Freizeitnutzung.

8.2 NATIONALER WANDEL UND ZUSTAND DER RESSOURCE

Der nationale Wandel trägt dazu bei, dass der Wald weiterhin gepflegt, Nutzungen koordiniert und einzelne Reservate ausgeschieden werden. Somit liefert er durchaus einen Beitrag an die nachhaltige Entwicklung des Gebiets. Hinzu kommen „natürliche“ Ereignisse wie der Lotharsturm und das schnellere Wachstum der Wälder im Mittelland. Der Zustand des Waldes wird heute anders beurteilt als noch vor wenigen Jahren. Beeinflusst durch die angespannte Lage in der Holzwirtschaft, die Lotharschäden und den Borkenkäfer hat die Biodiversität tendenziell zugenommen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

9.1 REGIME, NUTZUNGSÄNDERUNGEN UND ZUSTAND

Tendenziell hat die Bedeutung von Naturschutz und Erholung bzw. Freizeit zugenommen, gestützt durch entsprechende Planungsvorgänge. Die Zukunft der Holznutzung ist noch unklar, zur Zeit eher negativ. Auf der anderen Seite sollen neue Märkte erschlossen werden (Label, Holzgrossverarbeitung). Die Ansprüche der Öffentlichkeit werden zunehmen, einerseits weil ihre Sensibilität gegenüber dem Wald zunimmt, andererseits weil Gemeinden und Kanton den Wald als öffentliches Gut erkannt haben. Insgesamt zeichnet sich für den Wald am Gurten hinsichtlich der sozialen und ökologischen Komponenten eine positive Entwicklung ab; hinsichtlich der Ökonomie scheint die Entwicklung neutral. Die Wirkung auf die Standortattraktivität der Agglomeration Bern dürfte positiv sein.

9.2 WEITERE FOLGERUNGEN

Mit der Koordination zwischen der kantonalen Waldplanung und der kommunalen Richtplanung können in optimaler Weise Ressourcen gebündelt werden. Ob der Wald tatsächlich zu einem integrierten Bestandteil der Agglomeration Bern wird, dürfte sich nach Abschluss der Planungsarbeiten zeigen. Sowohl die breite Öffentlichkeit wie die Nutzergruppen sind durch den Lothar-Sturm sensibilisiert worden.

Zunehmend wird der Wald in Intensitätsstufen unterteilt. Waldränder und Altbestände weisen einen Minderertrag aus, deshalb sollen diese Wälder generell weniger bewirtschaftet oder gepflegt werden. Gerade kleine, zerstückelte Waldgebiete weisen relativ lange Waldränder auf. Die Kosten für den Wald sollen der Öffentlichkeit klar gemacht werden. Diese Kosten müssen getragen werden. Heute wird der Wald „vermarktet“, nicht mehr nur das Holz. Der Ertrag soll nicht mehr maximiert, sondern das Risiko minimiert werden.

QUELLEN UND BIBLIOGRAPHIE

- AMT FÜR WALD DES KANTONS BERN/WALDABTEILUNG 5 BERN-GANTRISCH (2002). Regionaler Waldplan Bern 2003-2018, erster lückenhafter Grobentwurf vom 8. Januar 2002
- AMT FÜR WALD DES KANTONS BERN/VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION (1999). Zahlen aus dem Berner Wald.
- AMT FÜR WALD DES KANTONS BERN/ VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION (1993-2000). Projektabrechnungen Waldbau A. Technischer Bericht
- BISANG, Kurt. Screening Wald. Idheap Working-Paper Nr. 4, 2000.
- Gurten „Park im Grünen“. Konzept Februar 1996.
- Höhenmeter. Die Gurtenzeitung, div. Ausgaben.
- JAHRBUCH DER SCHWEIZERISCHEN WALD- UND HOLZWIRTSCHAFT 1985, Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Forstwesen, Bern.
- KNOEPFEL, Peter, KISSLING-NÄF, Ingrid und Frédéric VARONE (2001): Institutionelle Ressourcenregime. In: dieselben et al. (hrsg.): Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Basel.
- MEIER, Adrian Lukas (2001). Wiederbewaldung auf neuen Wegen. Papier für die Medienkonferenz vom 10. Mai 2001.
- VEREIN FÜR WILDSCHUTZ AM GURTEN UND KÖNIZBERG BERN. Jahresbericht 2000.
- VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION DES KANTONS BERN (2001). Dritter Zwischenbericht „Lothar“. Behebung der Schäden und Vermeidung von Folgeschäden des Sturms Lothar vom Dezember 1999 bis 15. Juli 2001.
- Div. unveröffentlichte Protokolle und Bericht der Waldabteilung 5, des WWF und des Vereins Region Bern.

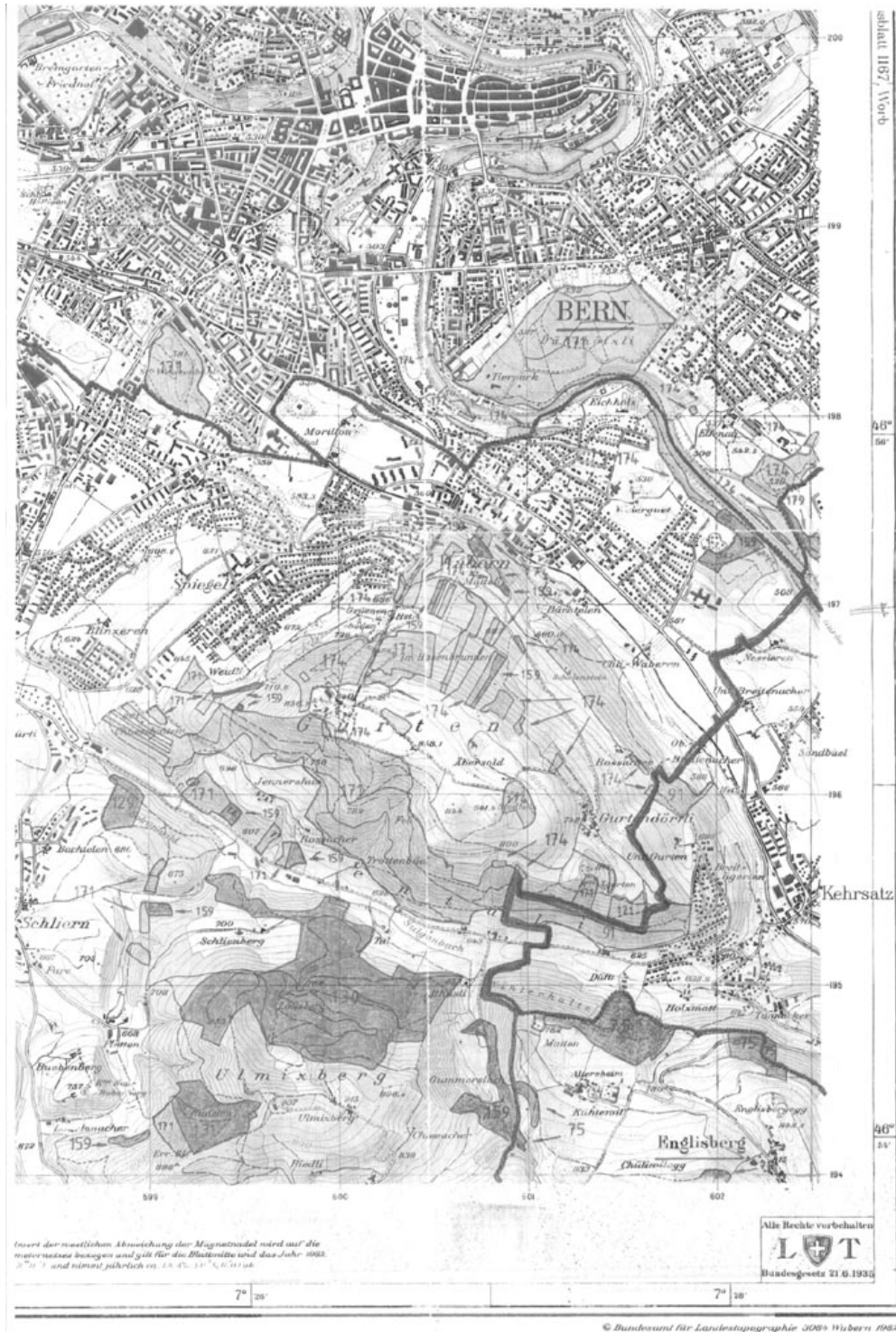
INTERVIEWS

- Aufschläger, R., Umweltforum Köniz (31. Januar 2002, 9.00-11.00 Uhr)
- Bernasconi, Andreas, Büro PAN, Bern (20.12.2001, 11.00-13.00 Uhr in Bern)
- Gresch, Sabine, Verein Region Bern, CSD (22. Januar 2002, 8-10 Uhr, in Bern)
- Loser, Erika, WWF Sektion Bern (31. Januar 2002, 13.00-15.00 Uhr)
- Mohr, Conradin, Abteilungschef Waldabteilung 5 Bern-Gantrisch (24. Januar 2002, 14.00-16.00 Uhr in Bern)
- Weibel, Franz, Oberförster des Forstbetriebes der Burgergemeinde Bern (22. Januar 2002, 13.30-15.30 Uhr in Bern)
- Zbinden, A., Revierförster Gurten (24. Januar 2002, 8.30-12.00 Uhr, Begehung am Gurten in Bern)

ANHANG

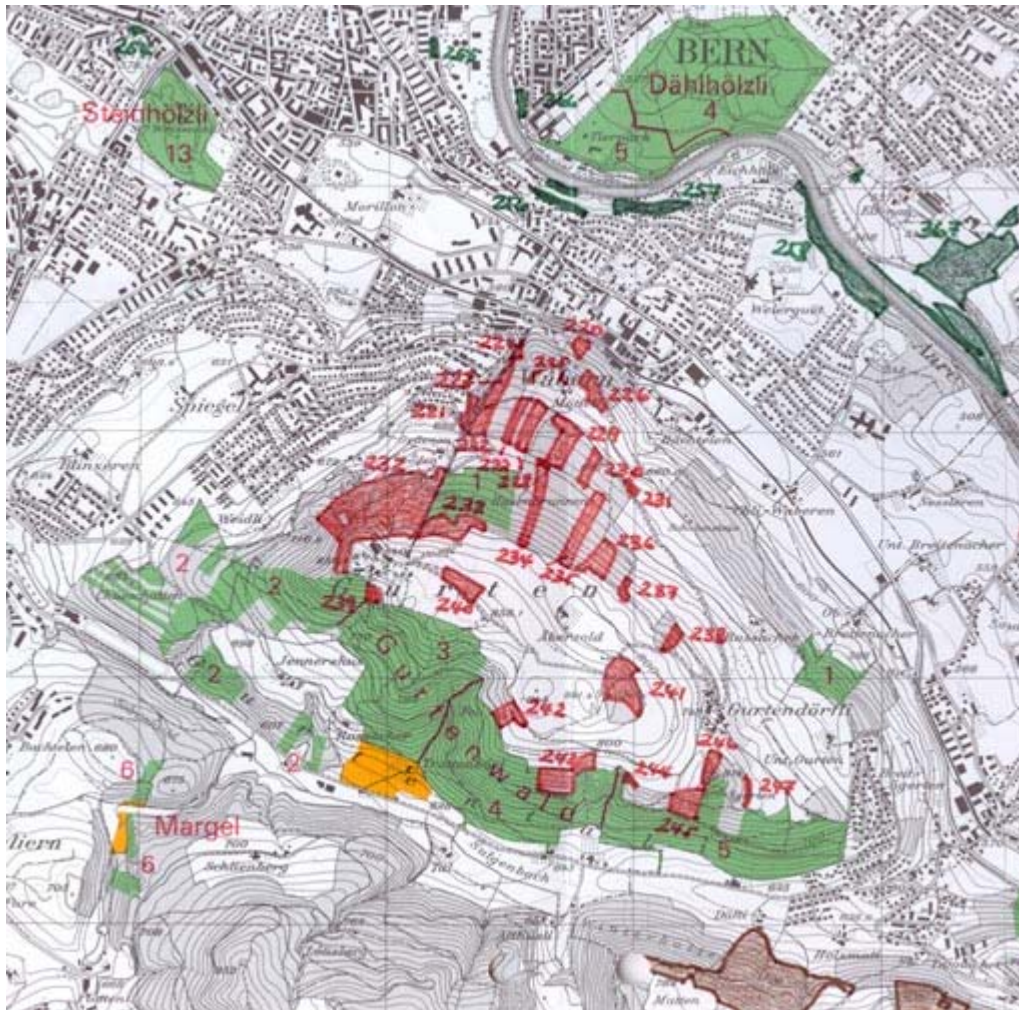
Anhang 1: Karten

Karte 1 : Eigentumsverhältnisse Wald am Gurten



Aktuellste Karte der Waldabteilung 5, Original im Massstab 1 :25'000. Legende : Der Gurten ist in der Bildmitte, zwischen Wabern und bis Gurtentäli). Eigentümer : Burgergemeinde Bern (hellgrau), Stadt Bern (dunkelgrau ohne Ulmisberg) und Kanton Bern (dunkelgrau am Ulmisberg). Nicht speziell ausgeschieden sind die Flächen von Privaten und anderen.

Karte 2 : Bewirtschafter am Gurten



Aktuellste Karte der Einwohnergemeinde Bern, Original im Masstabe 1:25'000. Legende: Der Wald am Gurten wird von der Burgergemeinde (dunkelgrün) und von der Stadtgärtnerei Bern (rot) bewirtschaftet. Waldflächen am Gurten ohne Farben werden von Privaten bewirtschaftet.

Anhang 2: Aufstellung relevanter Regeln der öffentlichen Politik

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966.

Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991.

Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei.

Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.

Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über den Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen, SR 616.61.

Eidg. Bodenverbesserungs-Verordnung vom 14. Juni 1971.

Eidg. Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951.

Kantonales Waldgesetz (KWaG) vom 5. Mai 1997

Kernaussagen zum kantonalen Waldgesetz, 3. überarbeitete Auflage vom Januar 2001.

Natur- und Heimatschutz beim forstlichen Projektwesen (Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz, 1987).

Sechster Landwirtschaftsbericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 1. Oktober 1984.

Totalrevision der Vollziehungsverordnung vom 13. März 1903 zum Forstpolizeigesetz vom 1. Oktober 1965.

Unterhalts- und Dienstbarkeitsverträge über das Waldreservat (Totalreservat) Gurten-Dürsgraben, Teil Gurten, Entwurf von Ende 2001.

Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992.

Verordnung zum eidg. Umweltschutzgesetz vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), SR 814.011.

Anhang 3: Chronologie der Ereignisse

		national	Kantonal	lokal / regional
	4. Okt. 1991	Neues Waldgesetz wird verabschiedet		
	9. Okt 1992	Bundessubventionen an Parzellarzusammenlegungen werden gestrichen		
	1. Jan. 1993	Inkraftsetzung des neuen Waldgesetzes		
	22. Jan. 1993	Kreisschreiben der Eidg. Forstdirektion zur Jungwaldpflege bzw. Subventionen		
	1993-1995		Vollzug des Vorprojekts zur Jungwaldpflege Kanton Bern	
	9. Nov. 1994	Eidg. Forstdirektion bewilligt Vorprojekt Waldpflege Kanton Bern 1995-1997		
	1995			VRB beginnt sich kulturellen, wirtschaftlichen und planerischen Fragen zu widmen
	1995-1997		Vollzug des Vorprojekts zur Jungwaldpflege Kanton Bern	
	Feb. 1996			Konzeptstudie Gurten-Zentrum liegt vor und orientiert sich an umweltfreundlichen Kriterien; einzig Zufahrtskonzept während Bauphase ist umstritten
	5. Mai 1997		Neues Berner Waldgesetz wird verabschiedet	
	1. Jan. 1998		Neues Berner Waldgesetz tritt in Kraft	
	1998-2001		WWF lanciert Programm Wald und unterstützt Label-Aktivitäten	
	Herbst 1999			Inbetriebnahme des neuen Gurten-Zentrums und Eröffnung der erneuerten Gurtenbahn

			erneuerten Gurtenbahn
14. Okt. 1999			Erkundungsgespräch VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
		Erster Entwurf RWP liegt vor; wird später aufgrund Lothar zurückgenommen	
21. Dez. 1999	Lothar hat auf Bundesebene besondere Subventionen zur Folge	Lothar hat auf Kantonsebene besondere Subventionen und Revisionen in der Waldpolitik zur Folge	Lothar hat auf kommunaler Ebene massive Veränderungen im Wald zur Folge
13. Jan. 2000			Erkundungsgespräch VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
14. Feb. 2000			Erkundungsgespräch VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
29. Feb. 2000			Erkundungsgespräch VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
14. April 2000	Eidg. Forstdirektion empfiehlt in Kreisschreiben, Sturmholz in potentiellen Reservatsflächen liegen zu lassen		
15. Mai 2000			Parlamentarische Motion in Köniz zur Schaffung eines Naturparks im Gurtentäli als Postulat überwiesen
16. Nov. 2000			Workshop VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
24. Jan. 2001		Regierungsratsbeschluss 262 zum RWP	
29. März 2001			Erkundungstag VRB-Projekt Naherholung und Landschaft
31. Mai 2001			Grundsatzpapier über die Zusammenarbeit Kanton/VRB betreffend RWP und Richtplanung
12. Sept. 2001			Gemeinsame Veranstaltung, Ausstellung WWF und Burgergemeinde zu Holzlabels
Okt. 2001			Einigung Biker/Kanton Downhillstrecke, Vereinsgründung
Mitte Nov. 2001			Nordflanke Gurten definitiv zum Reservat erklärt, nachdem Grundeigentümer Vertrag unterzeichnet hatten

14. Nov. 2001		Schreiben WWF, Pro Natura an Waldabteilung 5 betreffend Waldnaturschutzinventar	
16. Nov. 2001			Begehung Waldreservat und Startveranstaltung für RWP/Naherholung und Landschaft
6. Dez. 2001			Begehung Arbeitsgruppe RWP/N+L, erste Veranstaltung
20. Dez. 2001		Entwurf für Unterhalts- und Dienstbarkeitsvertrag Waldreservat Gurten liegt vor	
8. Jan. 2002		Erster lückenhafter Grobentwurf des Textteils RWP 2003-2018 liegt vor	
10. Jan. 2002		Aussprache kantonales Waldamt und Naturschutzorganisationen Pro Natura, WWF	
15. Jan. 2002			2. Sitzung Arbeitsgruppe RWP/N+L
15. Feb. 2002			Kupplung VRB zum RWP/N+L
7. März 2002		Eingabefrist für Vorschläge RWP	
25. April 2002			3. Sitzung Arbeitsgruppe RWP/N+L
21. Mai 2002		Waldabteilung legt zweiten Entwurf RWP vor	
25. Mai 2002			Kupplung VRB zum RWP/N+L
22. Aug. 2002			4. Sitzung Arbeitsgruppe RWP/N+L
13. Sept. 2002			Kupplung VRB zum RWP/N+L
17. Okt. 2002			5. Sitzung Arbeitsgruppe RWP/N+L
15. Nov. 2002			Kuppelung VRB zum RWP/N+L
2003		RWP liegt vor	

Anhang 4: Akteure

	<i>Position im Netzwerk</i>	<i>Ressourcen</i>	<i>Konflikte</i>	<i>Koalitionen</i>
Eigentümer	Zentral	Gross	Ja	Ja
• Private Grundeigentümer	Peripher	Klein	Wenig	Ja, mit Burgerge- meinde
• Einwohnergemeinde Bern	Mittel	Mittel	Ja, mit Burgerge- meinde	--
• Gemeinde Köniz	Mittel	Mittel	Wenig	Ja, mit Burgerge- meinde
• Burgergemeinde Bern	Zentral	Gross	Ja, mit Einwohner- gemeinde	Ja, mit Gemeinden
Gerichte (Bund, Kanton)	Peripher	Klein	Nein	Nein
Kanton	Zentral	Gross	Wenig	Ja
• Regierungsrat	Peripher	Gross	--	--
• Waldabteilung	Zentral	Gross	Ja, mit Naturschutz- organisationen	Ja, mit Eigentümer
• Umwelt/Raumplanung	Peripher	Klein	--	--
Bund	Peripher	Mittel	Wenig	Wenig
• BUWAL	Mittel	Gross	--	Ja, mit Kanton
• Natur-/Heimatschutz	Peripher	Klein	--	--
Auftragnehmer	Peripher	Klein	Nein	Ja
• Büros	Mittel	Klein	Nein	Ja, mit Kanton und Gemeinden
Naturschutzorganisationen	Mittel	Mittel	Ja	Ja
• Pro Natura	Mittel	Mittel	Ja, mit Kanton	Ja, mit WWF
• Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz	Peripher	Klein	Wenig	Ja, mit Pro Natura
• WWF	Mittel	Mittel	Ja, mit Kanton und Landwirtschaft	Ja, mit Burgerge- meinde
Erholung, Freizeit	Mittel	Mittel	Ja	Ja
• Gurten-Stiftung	Zentral	Gross	Wenig	Ja, mit Gemeinden
• Sport	Mittel	Klein	Ja, mit Naturschutz und Eigentümer	--
• Reiter	Peripher	Mittel	Nein	Ja, mit Gemeinden